



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

BIANCA ILHA PEREIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:
ESTUDOS DE CASO E PREMISSAS APLICÁVEIS NA
PROBLEMÁTICA URBANA DO DF**

Brasília
2013

BIANCA ILHA PEREIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:
ESTUDOS DE CASO E PREMISSAS APLICÁVEIS NA
PROBLEMÁTICA URBANA DO DF**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* em Direito
Urbanístico e Regulação Ambiental

Orientador: Prof. MSc. Fernanda Cornils

Brasília
2013

BIANCA ILHA PEREIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:
ESTUDOS DE CASO E PREMISSAS APLICÁVEIS NA
PROBLEMÁTICA URBANA DO DF**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito
Urbanístico e Regulação Ambiental

Orientador: Prof. MSc. Fernanda Cornils

Brasília, ____ de _____ de 2013.

Banca Examinadora

Prof. MSc. André Pires Gontijo

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Àquela força suprema que faz todas as conquistas serem mais fáceis, que traça nosso caminho mais rápido que possamos descrever, e que nos traz resultados que sequer ousamos imaginar.

AGRADECIMENTOS

Aos pais, que, com amor, nos apoiam em todas as boas decisões;

Aos amigos, que ajudam a levar a vida turbulenta por caminhos mais divertidos;

Aos colegas de classe e de trabalho, que nos ajudam a evoluir diariamente, com discussões, opiniões e controvérsias;

Aos professores e à orientadora, difusores de um conhecimento essencial para este trabalho.

"As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam outra coisa."

Ítalo Calvino, em "As cidades invisíveis"

RESUMO

As políticas públicas urbanas devem ser aplicadas para sanar problemas da urbanização acelerada e carente de infraestrutura. Consistem de meios técnicos, administrativos e políticos para a defesa dos interesses públicos, sendo que muitas vezes sofre processos de desvirtuamento, traduzido no benefício privado ou político, em detrimento do bem estar coletivo. Esses direitos básicos proporcionam não só a moradia, mas também condições que permitam uma vida agradável e sustentável no meio urbano, como a oferta de transporte público de qualidade, de saneamento básico, de áreas comerciais de suporte à moradia, de equipamentos públicos acessíveis de saúde e educação. Os objetivos deste trabalho foram estudar a urbanização no Distrito Federal, explicitar o conceito e os componentes de planejamento das políticas públicas, compreender as leis aplicáveis a políticas públicas urbanas existentes e válidas e avaliar exemplos relevantes realizados ou em planejamento no Brasil, apresentando resultados e consequências. Buscou-se entender as diretrizes estabelecidas pela legislação urbanística no Distrito Federal, e estabeleceu-se um panorama da questão perante os problemas mais críticos da região que é centro político e administrativo do país. Concluiu-se que a legislação elaborada promete muito mais do que efetivamente pode ser visto na região, e mostrou-se que o atraso da ação política levou ao agravamento dos problemas urbanos do país e, principalmente, do DF. Para alcançar os resultados sociais necessários, as políticas devem ser projetadas considerando-se a transformação e adaptação da sociedade, e não somente a fim de solucionar os problemas existentes. Deve haver a mobilização integrada dos agentes público e privado para a cooperação a fim de garantir, mais que o direito à moradia, o direito à cidade. A produção de habitação para classe média crescente e a questão do transporte público de qualidade estão em discussão no governo e há estímulo para participação popular: são dois itens urgentes para o desenvolvimento socioeconômico do DF.

Palavras-chave: Políticas Públicas Urbanas. Distrito Federal. Direito Urbanístico. Direito à Cidade.

ABSTRACT

The urban public policies should be applied to solve problems of rapid urbanization and the lack of urban infrastructure. It consists of technical, administrative and policy ways to protect public interests, and often suffers distortion processes, translated into political or private gain at the expense of collective welfare. These basic rights provide not only housing but also the conditions that enable a good life and sustainable urban environment, such as the provision of quality public transportation, sanitation and the commercial support to housing, public facilities accessible health and education. The aim of this paper were to study the urbanization in the Federal District, explaining the concept and components of planning public policies, understanding the applicable laws to existing and valid urban policies and evaluating relevant examples performed or planned in Brazil, with results and consequences. We sought to understand the guidelines established by the planning law in the Federal District, and settled an overview of the issue before the most critical problems of the region that is the political and administrative center of the country. It was concluded that the existing laws are much more promising than effective as can be seen in the region, and it was shown that the delay of political action led to worsening urban problems of the country and especially at District. To achieve the necessary social outcomes, policies should be designed considering the society's transformation and adaptation, not only in order to solve the existing problems. It must be integrated mobilization of public and private actors for cooperation to ensure, more than the right to housing, the right to the city. The production of housing for the growing middle class and the question of quality public transportation are being discussed by the government, and the popular participation is being stimulated: two items that are urgent for the socioeconomic development of the DF.

Key words: Urban Public Politics. Federal District. Urban Law. Right to the City.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Tabela 1 – Comparativo de urbanização das regiões do Brasil	14
Figura 1 – Gráfico da evolução da população no Centro Oeste.....	14
Figura 2 – Mapeamento do crescimento populacional das principais aglomerações urbanas	15
Figura 3 – Principais ações da OUC Faria Lima	38
Figura 4 – Condomínio Jardins Mangueiral, em implantação.....	40
Figura 5 – Traçado da Linha Verde: eixo de desenvolvimento	43
Figura 6 – Mapa com pontos de intervenções do Programa Favela Bairro.....	48

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 URBANIZAÇÃO E A TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES	13
1.1 Histórico	13
1.2 Evolução dos dados.....	14
2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS	17
2.1 Histórico	20
2.2 Conceito	21
2.3 Planejamento	22
3 CONTEXTO URBANO	25
3.1 A Política Urbana na Constituição Federal de 1988	27
3.2 O Estatuto da Cidade	28
3.2.1 A função social da cidade e da propriedade urbana	30
3.2.2 Instrumentos da política urbana	31
3.3 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial	32
3.3.1 Diretrizes para o ordenamento urbano do DF	33
3.3.2 Estratégias de ordenamento territorial do DF.....	34
4 AS APLICAÇÕES DAS POLÍTICAS NA REALIDADE BRASILEIRA.....	35
4.1 Estudo de caso: Operação Urbana Faria Lima - SP	36
4.1.1 Contexto	36
4.1.2 Dispositivo	37
4.1.3 Modo de realização	37
4.1.4 Consequências	38
4.1.5 Medidas mitigadoras	38
4.2 Estudo de caso: Jardins Mangueiral - DF	39
4.2.1 Contexto	39
4.2.2 Dispositivo	40
4.2.3 Modo de realização	40
4.2.4 Consequências	41
4.2.5 Medidas mitigadoras	41
4.3 Estudo de caso: Operação Urbana Consorciada Linha Verde - PR.....	42
4.3.1 Contexto	42
4.3.2 Dispositivo	43
4.3.3 Modo de realização	44
4.3.4 Consequências	45
4.3.5 Medidas mitigadoras	45

4.4	Estudo de caso: Programa Favela-Bairro - RJ.....	46
4.4.1	Contexto.....	46
4.4.2	Dispositivo.....	47
4.4.3	Modo de realização.....	47
4.4.4	Consequências.....	49
4.4.5	Medidas mitigadoras.....	49
5	CASO DF: COMO OTIMIZAR OS RESULTADOS.....	51
	CONCLUSÃO.....	55
	REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório decorrente do capitalismo industrial promoveu o desenvolvimento urbano desenfreado, levando à apropriação caótica do espaço urbano. A insuficiente oferta de emprego e serviços de infraestrutura nas cidades, que viraram polo atrativo para habitantes em diversas partes do país, acarretou problemas sociais e econômicos, que geraram o que chamamos de “problemática urbana”.

As políticas públicas surgem como meio técnico, administrativo e político para delimitar diretrizes a partir de estudos sociais, geográficos e econômicos para a efetivação de programas que busquem sanar os problemas sociais. Antes de defender os interesses políticos, visa ao benefício público, o que não representa necessariamente os grandes grupos (ou o interesse da maioria), e sim, o que se torna relevante em uma macroanálise das condições sociais e do território, o interesse público.

Nessas questões urbanas, para reversão do quadro instalado de déficit de moradia, de falta de infraestrutura em assentamentos urbanos, de falta de transporte público que atenda à expansão da zona urbana, é necessária a atuação do poder público. Assim, o presente estudo se propõe a analisar os contextos da urbanização e da aplicação de políticas públicas, além de diagnosticar alguns aspectos dos efeitos da “problemática urbana” no Distrito Federal, para elaborar proposições acerca do assunto. Salienta-se que a região, como instância administrativa do país e com índice de desenvolvimento elevado, deve alcançar um avanço social mais condizente com seu status perante o desempenho socioeconômico apresentado.

Diante do exposto, o objetivo geral do presente trabalho consiste em estudar as políticas públicas urbanas em desenvolvimento no país para identificar possíveis melhorias urbanísticas no campo do Distrito Federal. Especificamente, busca conceituar as políticas públicas e defini-las no contexto urbano, traçar um panorama dos dispositivos legais aplicáveis como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, analisar estudos de caso nacionais de aplicação das políticas e avaliar as atitudes governamentais dirigidas às questões do tema pertinentes ao DF.

Para atingir os objetivos delimitados, foi realizado o estudo bibliográfico da história e da conceituação do tema a ser desenvolvido. Posteriormente, foi realizado o levantamento da legislação aplicável para o destaque de itens relevantes à compreensão dos limites impostos na aplicação das políticas públicas urbanas. Foram, então, selecionados alguns casos aplicados ou em desenvolvimento no Brasil sobre programas de urbanização baseados nessas políticas, culminando na reflexão sobre os pontos críticos apresentados na situação do Distrito Federal dentro do contexto urbano.

Espera-se, com este estudo, demonstrar a importância das políticas públicas urbanas para a garantia do direito à moradia digna em seu contexto mais amplo, que, quando efetivado, garante o desenvolvimento socioeconômico do país e a suavização de disparidades sociais. No contexto do DF, espera-se visualizar alguns dos principais entraves para a aplicação das políticas, cuja demora na implantação acarreta o agravamento de questões críticas para a sociedade.

O presente trabalho foi estruturado em cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se um breve histórico que culminou nos problemas urbanos recorrentes em diversas cidades do país. O segundo trata da conceituação, do papel e dos desafios das políticas públicas urbanas. O terceiro explora o contexto urbano e a articulação dos dispositivos legais existentes que visam resguardar o direito à cidade e à moradia digna. Para o quarto capítulo, foram selecionados estudos de caso de políticas urbanas do país, que são: a Operação Urbana Faria Lima, em São Paulo – SP, o Condomínio Jardins Mangueiral, na região administrativa de São Sebastião – DF, a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, em Curitiba – PR, e o Programa Favela-Bairro, elaborado para as favelas do Rio de Janeiro – RJ. Para finalizar, foram emitidas algumas considerações e conclusões sobre a situação do Distrito Federal, especialmente por ser o centro político do país.

1 URBANIZAÇÃO E A TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES

1.1 Histórico

Segundo Sposito (2004), na primeira fase do capitalismo, era nas cidades comerciais europeias que se acumulavam capitais provenientes do mercantilismo, espaço também do poder econômico e político. Tomou forma o comércio, uma vez que trabalhadores que tiveram de se afastar da produção no campo se tornaram consumidores dos elementos necessários à sua sobrevivência.

Com estrutura formada, essas cidades atraíram para perto de si o desenvolvimento industrial, impondo, então, a necessidade de transformação dessas cidades. O capitalismo industrial precisou concentrar a população e a infraestrutura para diminuir os custos de produção, gerando grande impulso ao processo de urbanização. Algumas cidades se originaram em locais ainda inabitados, de fácil escoamento da produção, por quesitos logísticos e de transporte, tendo originado cidades tipicamente industriais. O capitalismo financeiro originou fenômenos urbanos de junção de cidades através da expansão periférica da malha urbana ou pela plena integração socioeconômica comandada pelo processo de industrialização.

Historicamente, o desenvolvimento do capitalismo industrial gerou o aumento nos índices de crescimento dos núcleos urbanos. “As disparidades regionais e os desequilíbrios setoriais típicos do padrão de desenvolvimento do país levaram a que as cidades atraíssem contingentes migratórios crescentes” (DINIZ, 1981, p. 9). A insuficiente expansão da oferta de emprego e dos serviços de infraestrutura, em contraste com o fluxo populacional para os espaços urbanos, acarretou a alteração de foco dos analistas da realidade brasileira do contexto rural para o contexto urbano. Os problemas sociais e econômicos advindos desse cenário geraram o que chamamos de “problemática urbana”.

Assim, a problemática urbana, em suas diferentes dimensões, viria a adquirir visibilidade cada vez maior, aumentando o número de estudos e pesquisas particularmente sobre os aspectos mais salientes do desenvolvimento urbano, tais como migração, transporte, habitação, marginalidade social e mercado de trabalho. (DINIZ, 1981, p. 9-10).

1.2 Evolução dos dados

Conforme o Censo do IBGE demonstrado na Tabela 1, a urbanização teve salto significativo nos últimos 50 anos. Em 1960, 45% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, com índice de 84% em 2010. Na região Centro-Oeste, a taxa de urbanização elevou-se de 34% para 89% no mesmo período, considerando que nesse intervalo houve a instalação e o desenvolvimento da capital do país na região. Nesses 50 anos, foi a região que, percentualmente, mais se urbanizou.

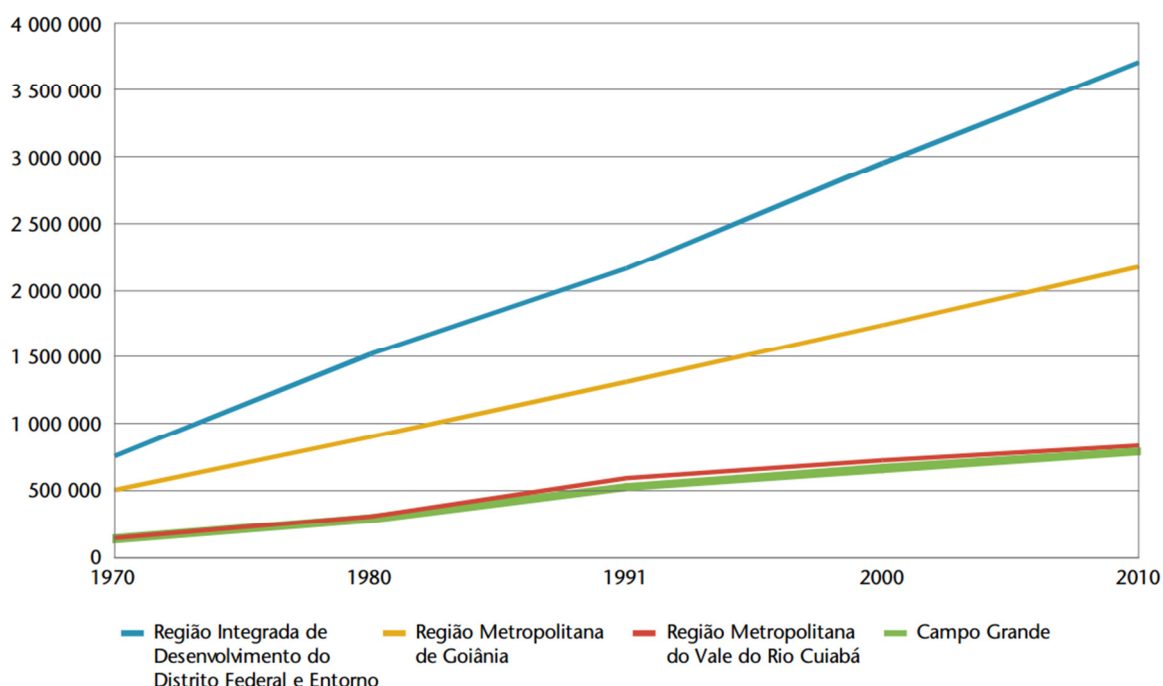
Tabela 1 – Comparativo de urbanização das regiões do Brasil

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,4
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,5
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,1
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,9
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,9
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2007

Com o caráter fortemente administrativo do DF devido à instalação da capital e, com isso, tendo atraído um fluxo considerável de pessoas, o DF e sua zona de influência compõem o maior expoente dos índices do Centro Oeste, como pode ser observado na Figura 1, que expõe a evolução da população da RIDE do DF (Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno) entre 1970 e 2010.

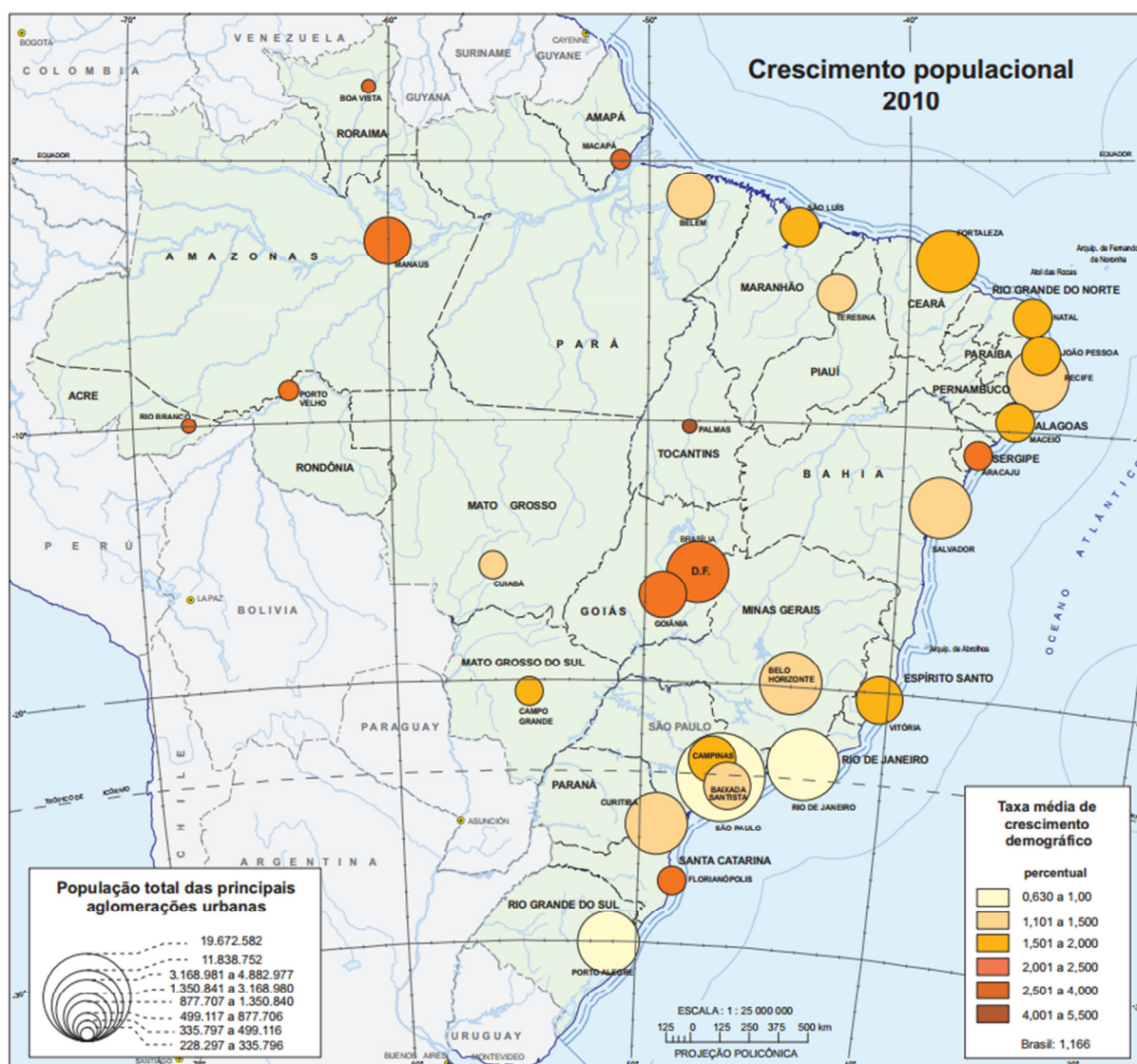
Figura 1 – Gráfico da evolução da população no Centro Oeste



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970/2010

O Distrito Federal cresceu, entre 2000 e 2012, 29,6%. Segundo o Censo 2010, da população total de 2.482.210 habitantes, 96,58% habitam zona urbana, com 3,42% habitantes na zona rural. No Estado de Goiás, diretamente afetado pela zona administrativa do DF e também com crescimento demográfico elevado pela região metropolitana de Goiânia, a população de 5.420.714 é 90,29% urbana, acima da média nacional. O mapa da Figura 2 mostra a taxa percentual de crescimento nas regiões, onde pode ser visualizado o destaque do DF e de Goiás.

Figura 2 – Mapeamento do crescimento populacional das principais aglomerações urbanas



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970/2010

Esses índices culminam na instalação do quadro de déficit de moradia, de falta de infraestrutura em assentamentos urbanos, de falta de transporte público que atenda à expansão da zona urbana, além da ausência de programas que melhorem

e facilitem a vida da população que se encontra longe dos centros urbanos. Para reversão desse panorama, é necessária a atuação do poder público.

De acordo com a Constituição Federal de 88, art. 30, compete aos municípios “VII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, a fim de atender a toda a população.

Os municípios são estruturados política e administrativamente pelas suas leis orgânicas, que funcionam como constituições ao nível municipal. [...] A não criação de condições para exercer o poder de polícia, através das leis orgânicas, das leis municipais e dos planos diretores, queda o Município inerte diante da desorganização das atividades e uso do solo em áreas urbanas e rurais. (FIGUEIREDO, 2003, p. 33-34).

No âmbito local, o Distrito Federal e sua zona de desenvolvimento sofrem com os efeitos do atraso no parcelamento urbano em relação à atratividade de pessoas, que estabeleceram moradia em áreas que ainda não possuem equipamentos básicos. Faz-se necessário, portanto, a elaboração de programas que desenvolvam condições de habitabilidade¹ para que o desenvolvimento da região possa alavancar. Nesses termos, busca-se o planejamento de políticas públicas com a interação dos diversos atores sociais.

¹ Utiliza-se aqui o termo “habitabilidade” como agregador das condições mínimas para que seja propiciado o princípio da dignidade da pessoa humana no contexto urbano, considerando-se o direito ao lazer, ao trabalho, à moradia e à circulação, com infraestrutura para garantir a eficiência e a permanente aplicação desses direitos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Conforme Bursztyn (2012, p. 140), “desde o início dos tempos modernos [...] muitas responsabilidades de regulação política passaram a ser assumidas pelo Estado.” A necessidade de regulação é inerente ao contexto social, desde o momento em que, quando cada um defende seus próprios interesses sem que haja um papel de moderador e legislador para regular o bem comum, haverá o declínio de algum ponto em que todos os envolvidos sairão perdendo.

Esse estudo foi desenvolvido e relatado em artigo por Hardin, em 1968, intitulado de “The Tragedy of the Commons”. Através da metáfora da gestão de uso do espaço pelos pastores, tem-se que, cada um, para buscar mais lucros considerando o gasto com a manutenção da pastagem, adquiria mais animais. Esses animais utilizavam também uma área em comum com os animais de outros pastores. Sendo um espaço que não pertencia à propriedade de nenhum dos pastores, a área era degradada aos poucos, até chegar ao ponto em que não haveria mais pastagem disponível naquela região.

Se os pastores fizessem algum tipo de acordo ou parceria sobre o uso da área de modo a proporcionar a manutenção e o cuidado necessário, possivelmente o pasto duraria mais tempo e todos poderiam continuar a usufruir do espaço. Portanto, “a gestão ‘livre’ do uso (e abuso) dos recursos naturais leva a uma ‘tragédia’ onde todos saem perdendo” (ASSAD; BURZTYN, 2000 apud BURSZTYN, 2012, p. 141). Ainda segundo Assad e Bursztyn, Hardin “aponta a necessidade de um sistema de decisões que se sobreponha ao somatório das decisões individuais, de forma a assegurar o bem comum”.

Na sociedade moderna, é de ampla aceitação a existência de normas e regras que irão reger atitudes comuns. O governo democrático possui foco na administração que visa ao atendimento do ‘interesse público’, o bem comum. Bursztyn (2012) relata que o interesse público, porém, não é referente ao interesse de todos ou da maioria, uma vez que pode haver situações em que grande parte das pessoas defenderá seu ponto de vista visando o lucro e retorno privados e, ainda que isso gere uma opinião majoritária, essa não será a melhor atitude a ser tomada quando avaliado o panorama macro da situação, considerando-se os aspectos de interação entre a humanidade com a natureza e com variáveis específicas do mercado, por exemplo.

Há que se visualizar, também, que a fragmentação do poder político através de partidos e organizações diversas, aplicada ao território, leva à defesa de interesses de grupos em detrimento ao interesse público. Se a situação de cada Estado condicioná-los a tomar atitudes diferentes em relação à sua gestão de terras, por exemplo, sem haver uma política integradora a nível nacional, haverá consequências que impactarão na visão do país e se difundirá por todas as entidades estaduais.

Depreende-se, aqui, que a expressão “interesse público” não é derivada da opinião política ou do interesse da maior parte da população, senão que constitui um conceito holístico incrementado pela economia, pela avaliação do território como federação única, pela inserção no contexto mundial e pelas capacidades sociais da nação. O interesse público, portanto, pode defender uma vertente que não é extremamente favorável a nenhuma linha defendida, mas que, contrabalanceando-se diversas necessidades, entende-se como o “bem comum”.

A atuação do Estado não pode ser desvinculada do contexto político. Carl Schmitt (2007 apud LUFT, 2011, p. 57) diz que “tudo o que, de alguma forma, for de interesse público, é de alguma forma político e nada do que diz respeito essencialmente ao Estado pode ser despoliticizado. A fuga da política é a fuga do Estado”. Mais que uma aliança, a política é uma das formas de se trabalhar a atuação estatal, quase uma característica. Se houver tentativa de desmantelamento dessa associação, ou se estará em vias de um declínio político, ou de lançar-se outra espécie de política.

Citado por Luft, Schmitt entende que o estatal “não equivale ao político nem lhe é adverso, assim como Estado e sociedade não são polos opostos de uma mesma realidade, mas se interpenetram em vários assuntos” (LUFT, 2011, p. 61). A política pode ser percebida nas relações que são estabelecidas entre personagens “amigos” e “inimigos”. Despersonalizados, eles simbolizam coletividades com princípios e diretrizes próprias de como se fazer “política”. “O inimigo não é qualificado como adversário ou concorrente, inimigo é apenas o inimigo público” (LUFT, 2011, p. 63), e a técnica deve servir como meio de serviço à política ao invés de ter papel de rival.

Chantal Mouffe, filósofa política contemporânea, cujo ponto de vista foi comentado por Luft (2011, p. 74), aponta que “o liberalismo tem a tendência em

deslocar questões que deveriam ser resolvidas no campo político para a dimensão moral e a reduzir o político ao caráter de atividade instrumental”. Na política, sempre haverá o duelo entre amigo-inimigo e o interesse público é motivo de discussão constante, sem haver um acordo final, se não, não há política. Ela não tem papel meramente instrumental: é definidora, portadora de opinião e atuante na esfera em que lhe cabe; articula os diferentes interesses em ‘formas específicas de unidade’ e as retrata em um projeto comum, a partir do qual serão manejadas as divergências, os ‘inimigos’. “Não devemos esperar a eliminação da discordância, mas apenas a sua contenção em formas que respeitem a existência de instituições democrático-liberais” (MOUFFE, 1996 apud LUFT, 2011, p. 75).

Kozicki (2003 apud LUFT, 2011, p. 80), por sua vez, explica que “a política existe porque existe sempre a necessidade da tomada de decisões, porque o *político* é marcado pelo conflito e pelo antagonismo”. A democracia, portanto, não existe sem a política, e é através dela que os diversos grupos se expressam e defendem as opiniões que divergem da “opinião pública”, estabelecida como aquela defendida por um grupo substancial e respaldada pela ação política.

A interação entre o Estado, o político e os interesses individuais é elaborada por Luft (2011, p. 58) no cenário das políticas públicas:

São diferentes as preocupações tidas no estabelecimento de funções, marcos reguladores e formas de controle do Estado no exercício das políticas públicas. Um ponto que ninguém contesta consiste no fato de que, embora se estabeleçam balizas jurídicas para a ação dos poderes públicos, existe um (largo) vão de liberdade, tanto dos legisladores quanto dos agentes da administração pública, nos processos de tomada de decisão e na triagem dos conteúdos das normas e atos que comporão as políticas públicas.

A Constituição de 1988 definiu o Brasil como Estado Democrático de Direito, inserindo a participação popular como exercício pleno de cidadania. Esse novo modelo de gestão pública exige a conscientização do indivíduo quanto ao seu verdadeiro papel na busca pela melhoria do bem estar social. Conforme Scuassante (2009),

Desse modo, a participação popular tornou-se a essência do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual a constituição vigente, também denominada “Constituição Cidadã”, inovou criando diversos mecanismos que possibilitassem o exercício da democracia direta e participativa, sendo que, para alguns casos (orçamento participativo),

obrigou a sua observância para realização da própria gestão pública. Por conseguinte, a noção de cidadania ganha outro significado, ampliando a atuação da sociedade, que anteriormente se restringia à escolha dos governantes.

Luft (2011) considera que, uma vez que o mecanismo de participação popular foi instituído, devem ser criadas condições para que haja integração dos grupos nas discussões, e que tal interação seja com peso em igualdade para que promova modificações plausíveis nas propostas previamente estabelecidas. Aqueles que não tiverem seus pleitos atendidos devem ter sua participação resguardada em processos posteriores, “com idêntico respeito à sua liberdade”. Ainda por Luft (2011, p. 81),

O debate público de questões atinentes à ação do Estado, à fixação dos seus desígnios na realização dos investimentos públicos e à implementação de políticas públicas é muito recente na realidade brasileira. [...] Nunca existirão decisões definitivas e justas *in aeternum*. Existirão, sim, soluções fortuitas que deverão permitir que a mudança na conjuntura conflituosa admita a formulação de novas respostas e que estas respostas sempre possam ser rediscutidas e estabelecidas sob a vigência de novos conflitos.

2.1 Histórico

A problemática urbana que já era notável no primeiro século da revolução industrial começou a ser remediada com as reformas estruturais a partir de 1870. Questões de ordem política subsidiaram a elaboração de políticas públicas de natureza social, que passaram a ser defendidas também pela elite conservadora, pois eram vistas como forma de evitar a mobilização da classe trabalhadora em torno das teses revolucionárias. “Assim, a população, sobretudo os mais pobres, teria algum grau de certeza de que as crianças, ao nascerem, estariam amparadas por algum tipo de segurança por parte do poder público” (BURSZTYN, 2012, p. 151). A educação passou a ser direito universal, e surgiram garantias empregatícias para os trabalhadores.

Com a crise do petróleo, essas políticas voltadas ao bem-estar social sofreram recuo, mudando a fisionomia do Estado e desmantelando a estrutura pública de governo. A regulação passou a ser norteadada pelas forças do mercado enquanto as diferenças sociais se tornavam ainda mais discrepantes. Houve, portanto, conforme Bursztyn (2012, p. 154), a “mudança no foco da ação reguladora do Estado: por um lado, mantém-se a proteção ao capital; mas, por outro, a proteção

ao trabalho perde importância, enquanto cresce a preocupação com a proteção ambiental”.

Esses acontecimentos levaram ao aparecimento da figura do “planejamento”, em nível de governo, na União Soviética, para promoção de infraestrutura e de estruturação da economia e, nos Estados Unidos, como “remédio anticrise” após a depressão de 1929 que visualizou a quebra da bolsa de Nova York devido ao excesso de produtos ofertados pelo mercado fortificado durante o liberalismo econômico. A política de ‘planejar’ foi difundida como um bom exemplo a ser seguido e foi adaptada a diversos cenários socioeconômicos, tornando viável a regulação pública através do planejamento governamental.

2.2 Conceito

Maria Paula Dallari Bucci (2002 apud LUFT, 2011, p. 23) define as políticas públicas como “programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” São “projeções futuras de ações estatais produzidas a partir de recursos escassos e meios institucionais determinados, no sentido da efetivação de direitos sociais deliberados e determinados por intermédio de processos políticos”.

Bursztyn (2012, p. 145) define o conceito de política, “do grego *polis* (cidade, ou cidade-estado), diz respeito aos espaços coletivos e aos modos de regulação das relações que se dão em tais contextos”. O autor estabelece que as políticas públicas são um conceito contemporâneo, “em que o poder público é entendido como instância sob cuja responsabilidade são tomadas decisões em consonância com os princípios da democracia”.

As políticas públicas são voltadas para a resolução de problemas no âmbito social através da projeção de metas a serem alcançadas e da sugestão de soluções para a educação, habitação, meio-ambiente e transporte. O estudo dessas ações leva à criação de diretrizes que norteiam programas de qualquer uma dessas áreas, visando à melhoria dos serviços prestados à população, inovando as políticas já existentes ou definindo novas estratégias para solucionar problemas da coletividade, sempre de acordo com a viabilidade social, econômica e política.

O conceito de políticas públicas é, até certo ponto, consensual no que diz respeito aos entes atuantes e aos objetivos, porém nem sempre as políticas públicas expressam a democracia ou nem sempre os ‘meios à disposição’ ou os ‘recursos’ são seguidos à risca no momento da aplicação da política. Essas distorções levam aos resultados não satisfatórios decorrentes da má-formulação ou execução do planejamento. Cada vez mais o processo é marcado pela ‘política’ como definidora de diretrizes e pela “inclusão nos processos decisórios públicos (governo), de mecanismos de participação dos grupos sociais e dos interesses das coletividades que estejam envolvidas em tais decisões”. (BURSZTYN, 2012, p. 146)

2.3 Planejamento

Elenaldo Celso Teixeira (2002, p. 2) estabelece que “elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem”. Essas definições dependem da sociedade na qual agirão e na natureza e cultura políticas, e dependem ainda se há ou não a submissão ao debate público, pois nem sempre “políticas governamentais” são “políticas públicas”. “É preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios”. Portanto, para se elaborar uma política pública que traga benefícios sociais, devem-se avaliar minuciosamente as características locais, os planos de governo e o orçamento proposto, ou seja, deve-se realizar um planejamento econômico palpável, que possa ser atingido, o que aumenta a chance da política mostrar resultados positivos para a sociedade.

As políticas públicas são estruturadas em quatro itens fundamentais: o plano, a política, o programa e o projeto. Esses itens compõem o planejamento, a fim de gerir políticas públicas consistentes. Conforme Bursztyn (2012, p. 156), o plano geralmente dura o período de um governo e “estabelece ou orienta políticas”. “As políticas, na verdade, tem temporalidade maior do que os planos, mas são condicionadas por estes, que estabelecem prioridades, focos, estratégias etc.”. Os programas são “conjuntos de ações integradas, que dão operacionalidade às políticas” e os “projetos são uma materialização dos programas, [...] devem conter objetivos, metas, orçamento e cronograma de execução”.

Como diz Luft (2011, p. 97),

O planejamento não deve ser total, a delimitação do espaço no qual prevalece o planejamento de conjunto e daquele em que vigora a autonomia privada deve pautar-se em critérios e princípios razoáveis, que não anulem nem a esfera privada, menos ainda a coletiva. O planejamento deve ser constante, pois versa sobre conjunturas dinâmicas e diferenciadas, o que demanda repetidas adaptações e debates políticos democráticos para a fixação de novas estratégias de ação.

Entende-se, portanto, que as chances de uma política pública vingar aumentam quanto mais democrático for seu planejamento e quanto mais atores forem considerados como contribuintes para a efetivação do projeto. Objetivamente, não há uma fórmula para se atingir o objetivo: há o trabalho árduo nas metas a serem alcançadas e a constante análise do feedback apresentado, para que os programas possam se adequar frente ao dinamismo da urbanização.

Como em todas as questões que envolvem a sociedade e a política, há muitos interesses e expectativas em combate. Há, portanto, margem para que algumas necessidades prevaleçam perante outras. Quanto maior for a discrepância econômico-social em uma sociedade, maiores serão as diferenças de perspectivas em relação aos planos de governo. Acerca disso, Luft (2011, p. 83) diz que “todas as políticas públicas [...] independentemente de sua qualificação e estratégias, devem ter como objetivo último a salvaguarda do ser humano, para que possa usufruir seus direitos com liberdade e igualdade, em condições básicas de subsistência.”

O processo de elaboração, gestão e fiscalização das políticas públicas pode ser entendido dentro do conceito de ‘governança’. Segundo Rhodes (1996 apud BURSZTYN, 2012), governança, cuja esfera está situada no universo da política (*politics*), seriam redes auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, pela troca de recursos e expressiva autonomia do estado. Na interpretação, essas redes desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes, constituindo um processo contínuo, “pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa pode ser efetivada”

(BURSZTYN, 2012, p. 159). Os modos de intervenção que caracterizam a gestão das políticas públicas estão situados no mundo da política (*policy*)².

As premissas das políticas públicas são expostas pela legitimidade institucional, pelo processo político e pela materialidade ética (se a política é plausível de ser executada considerando-se o planejamento econômico). Elas podem ser delimitadas a partir de estudos sociais, geográficos e econômicos, e são, além de quesitos técnicos, administrativas.

O individual e o coletivo, o particular e o privado, estão, quase sempre, caminhando para a divergência das ações, desvirtuando o processo de tomada de decisões. O papel do Estado na elaboração das políticas públicas deve contrabalancear as decisões para que não haja discrepância de valores e relativizar a própria opinião para resguardar a liberdade do processo decisório, mas somente com a “política” propriamente dita conseguir-se-á a efetivação dos programas, das ideias e da busca pelo progresso.

A lei da transparência veio como um avanço perante essas questões. O controle da corrupção, dos gastos parlamentares, dos salários dos servidores públicos, bem como das ações e obras em andamento, tudo pode ser checado e avaliado. A participação popular, cada vez mais estimulada em campanhas e ações governamentais, visa à adequação dessas diretrizes para o bem comum, para a coletividade, bem como a discussão dos valores sociais e econômicos da sociedade.

² Classificação exposta por Bursztyn (2012, p. 200) relata que: “A esfera da governança está situada no universo da política (*politics*). A esfera da gestão se situa no mundo da política (*policy*). A primeira é moldada pelo jogo de poder entre diferentes visões e interesses da sociedade e se traduz em estratégias. A segunda corresponde aos modos de intervenção”.

3 CONTEXTO URBANO

Com a atenção para a questão urbana, surgiu a necessidade da intervenção estatal a fim de dirimir essas questões sociais que se estabeleceram como entrave para o desenvolvimento socioeconômico das cidades. Os movimentos sociais enfatizaram a necessidade da inserção do tema “urbanização” e suas consequências – a falta de infraestrutura e áreas preparadas para acolher os migrantes das áreas rurais por conta do fenômeno migratório causado pela industrialização da sociedade – na revisão da Constituição Federal de 1988.

A Política Pública Urbana, que surgiu no cenário brasileiro após a promulgação da Constituição Federal em 1988, assumiu um caráter de maior participação popular e democratização dos bens públicos em benefício do cidadão de direito e do interesse coletivo da sociedade, consistindo em uma legislação destinada a normatizar regras e diretrizes para que as três esferas governamentais implementem uma efetiva política urbana dentro do país. (VASCONCELOS, 2007, p. 17)

Antônio Octávio Cintra (1978, p. 213, apud LUFT, 2011, p. 23) diz que “como qualquer outra política pública, uma política urbana é um uso deliberado (real ou potencial) da coerção, através de declarações da finalidade, dos meios, dos sujeitos e dos objetos da coerção.” Ela responde a um pleito ou a uma necessidade observada, “exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais”. As premissas para o desenvolvimento urbano no país serão determinadas pelas escolhas técnicas, políticas e sociais que, por sua vez, serão transcritas nos objetivos das políticas urbanas.

As diretrizes devem ser elaboradas levando-se em consideração os interesses difusos existentes entre esferas público e privada, política e social. Conforme Luft (2011, p. 17), deve ser elaborado “um plano de investigação de alguns dos subsídios necessários à retificação das irregularidades existentes, à supressão das deficiências urbanas e à garantia de liberdades públicas, unificando-se em uma mesma dimensão a cidade e o urbano”, componentes de uma mesma realidade espaciossocial. As intervenções precisam ter “respaldo jurídico provido de meios de amparo às necessidades humanas”, “mecanismos de realização dos interesses coletivos envolvidos” e devem ser operadas em larga escala, apoiada em instituições fortes com capacidade técnica e financeira. Devem inserir-se no contexto e na análise global do espaço socioeconômico e da sustentabilidade dos recursos

naturais além de considerar as peculiaridades próprias de cada região. Levar em conta a realidade espacial, social, econômica e cultural do local de execução de um projeto determina a eficácia do mesmo.

A viabilidade de um plano integrado depende ainda da capacidade de seus mentores e implementadores no sentido de superar obstáculos e vencer resistências que extrapolam o círculo das agências governamentais para se situarem numa arena política mais ampla, onde as relações sociais de dominação definem os interesses com maior ou menor poder de vocalização e de pressão. Tais questões tornam-se particularmente relevantes quando mais diversificado e amplo o público a ser atingido pela ação governamental e quanto maior o seu comprometimento com o bem-estar social e com a melhoria geral das condições e qualidade de vida da população urbana. (DINIZ, 1981, p. 11-12)

A LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, é regida pelo art. 165 da Constituição Federal, que a define como instrumento de planejamento, tendo como uma de suas funções básicas o estabelecimento de metas e prioridades da Administração Pública federal para o exercício financeiro seguinte. As diretrizes orçamentárias precisam ser coerentes com as ações previstas para aplicação das políticas públicas. Cabe a todas as esferas da sociedade a cobrança dos resultados planejados.

A cidade passou a ser considerada como uma “entidade dotada de funções sociais” e foi promovida à categoria de direito, o denominado *direito à cidade* (LUFT, 2011, p. 107). Aplicado na questão urbana,

o preceito da função social da cidade deve balizar a política pública de desenvolvimento urbano, através da construção de uma nova ética urbana onde os valores ambientais e culturais sejam preponderantes, garantindo sustentabilidade e desenvolvimento.” [...] A política de desenvolvimento urbano que não priorizar o atendimento das necessidades básicas da população pobre estará em pleno conflito com as normas constitucionais e com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A dimensão social do desenvolvimento deve deixar de ser um complemento para se tornar um componente essencial do processo econômico.” (OSORIO; MENEGASSI, 2002, p. 46-47)

A instituição do *planejamento urbano* como meio técnico-jurídico-político para o poder público operar mudanças racionais e includentes foi encetada com o advento do Estatuto da Cidade. A técnica urbanística do planejamento adquiriu força e compôs elemento imprescindível para interferências no aproveitamento dos

espaços e na ocupação de áreas urbanas, pois garante a efetivação do direito à cidade e respalda a projeção do desenvolvimento urbano.

Carlos Ari Sunfeld estabelece que “o urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas a racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos” (2006 apud LUFT, 2011, p. 53). Essa legitimação depende do disposto e dos dispositivos do Estatuto da Cidade e de princípios constitucionais como a garantia do bem-estar dos habitantes e a função social da cidade. Além disso, demandam grande apelo propriamente “político” para sua aplicação, considerando a relação com o processo decisório e aspectos de ordem orçamentária que possibilitam a execução das diretrizes estabelecidas pelos estudos técnico-administrativos (FERNANDES, 2001).

Está nos ombros dos administradores municipais a responsabilidade em assegurar aos seus concidadãos a necessária qualidade de vida, através de uma adequada ordenação das atividades desenvolvidas no Município. O papel dos Administradores nos grupos que elaboram os planos diretores das cidades modernas, caóticas quanto à ocupação desordenada e descontrolada do solo, é imprescindível para que essa qualidade de vida seja minimamente preservada (FIGUEIREDO, 2003, p. 36).

3.1 A Política Urbana na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 surgiu para promover instrumentos de controle do solo urbano e estabelecer normas no intuito de tornar as cidades espaços mais democráticos (REZENDE, 2003). Uma das novidades foi a autonomia do Poder Público Municipal para legislar sobre o território urbano, em respeito à sua condição de ente federado e considerando que cada local possui desenvolvimento urbanístico próprio, com características peculiares, porém interligado com o contexto nacional e mundial.

O *caput* do artigo 182 define a importância da política de desenvolvimento urbano e estabelece a função social da cidade (conceito que será exposto mais adiante) e a garantia do bem-estar dos habitantes como unidades básicas a serem alcançadas.

O plano diretor é instituído como obrigação “para cidades com mais de vinte mil habitantes” (BRASIL, 1988). Nele, devem estar expressas as exigências fundamentais para o cumprimento da função social da cidade e os instrumentos que

possibilitarão o atendimento a essa norma básica. Dentre esses, a Constituição menciona a utilização do poder jurídico para desapropriações, usucapião urbana, parcelamento ou edificação compulsórios e a cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Sobre a aplicabilidade da CF88 nos temas de política urbana, Brito (2007, p. 7) relata que “para utilização dos instrumentos efetivadores das políticas urbanas, o Poder Público tem que observar se a propriedade [...] está sendo utilizada de forma adequada ou não, por ser a função social o limitador do direito de propriedade”. Para tal verificação, é imprescindível a existência do plano diretor do município, pois é ele que definirá os parâmetros para avaliação da função social da propriedade urbana através da ordenação da cidade. Para a real efetivação do disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre a política urbana é necessário, portanto, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal.

3.2 O Estatuto da Cidade

A Lei Federal 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da CF 88, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Chamada “Estatuto da Cidade”, dá “suporte jurídico inequívoco à ação daqueles governos municipais que tem se empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que tem diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros” (FERNANDES, 2002, p. 7.).

Ainda conforme Fernandes (2002, p. 7-8), o Estatuto da Cidade consolidou e ampliou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberta pela Constituição de 1988, uma vez que aponta “processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades” e “propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais”.

Segundo Ribeiro (2003, p. 14), a análise histórica do surgimento da questão de reforma urbana e sua evolução até a realização do Estatuto da Cidade “nos levam a constatar que as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de regulação do uso do solo contidos no Estatuto da Cidade expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira [...] iniciado nos anos 60”.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) expressa o “direito à cidade” e a noção de direitos urbanos (inciso I) e de gestão democrática das cidades (inciso II) através de suas diretrizes gerais no art. 2º:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No art. 4º, o orçamento participativo aparece como instrumento de planejamento, e, no inciso IV, §3º, estabelece que deve ser “objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”. O art. 44 esclarece que as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual possuem como condição obrigatória a realização de “debates, audiências e consultas públicas” para que possam ser aprovadas pela Câmara Municipal.

A gestão democrática, por sua vez, é contemplada nos artigos 48 a 50, “em que se estabelecem os instrumentos adequados à gestão democrática” (CARDOSO, 2003, p. 41), com a definição de normas ou modos de agir perante prazos de análise e aprovação de estudos, projetos e parâmetros referentes ao parcelamento urbano e edificação; em relação à criação de plano diretor para os municípios que se enquadrem no critério estabelecido pelo art. 182 da CF 88; e em casos de improbidade administrativa. Além disso, o capítulo V exprime formas de viabilizar a implantação de projetos, bem como critérios para programas e projetos habitacionais de interesse social.

Por fim, o Estatuto expõe parâmetros para a utilização da outorga onerosa do direito de construir, que consiste na construção acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante pagamento de valor estipulado por lei específica, das operações urbanas consorciadas, baseadas na junção do interesse público, do privado e da população que usufrui da região, com o objetivo de alcançar melhorias urbanísticas e sociais e dispõe, também, sobre a transferência do direito de construir.

Como terceira etapa na hierarquia das leis, a Lei 10.257/2001 trata dos objetivos que serão apontados no plano diretor a ser elaborado pelo ente federado municipal, dando subsídio à aplicação de instrumentos urbanísticos em prol da função social da propriedade e do direito à cidade.

Ribeiro e Cardoso (2003, p. 8) apontam que

a aplicação do Estatuto da Cidade certamente implicará o enfrentamento dos interesses dos sócios deste modelo de organização urbana, que hoje inclui não apenas os produtores da cidade, mas também as classes médias encasteladas em suas cidadelas e 'zonas nobres', nos condomínios fechados e nas 'ipanemas' e 'barras-da-tijuca' existentes em todas as cidades brasileiras, já que elas são proprietárias de um patrimônio imobiliário cujo alto valor decorre da manutenção da escassez relativa do solo urbano.

Ainda que o processo se torne demorado e demande a mobilização da esfera política, deve haver o combate a formas isoladas de parcelamentos urbanos. A inserção de condomínios fechados na cidade tornou-se barreira para a necessária continuidade espacial que busca atender a dinâmica da transformação urbana e servir como "mecanismo de regulação do conflito social distributivo".

3.2.1 A função social da cidade e da propriedade urbana

Conforme Cardoso (2003, p. 36-37), "na nova Constituição a função social da propriedade tem uma definição clara para o caso da propriedade rural". Mas, no caso da propriedade urbana, a Constituição "estabelece os vínculos entre o exercício do direito da propriedade e as funções sociais da cidade, caminhando no sentido de uma maior definição, mas relegando seu aprofundamento à legislação complementar ou aos Planos Diretores".

Mesmo considerando-se uma das principais contribuições para expressar a necessidade do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos, "no que diz respeito ao princípio da função social da cidade, não há (ainda) uma *cultura jurídica* solidificada" (LUFT, 2011, p. 112). Para Gesta Leal, "não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados" (LUFT, 2011, p. 112).

Por cidade entende-se um ambiente imprescindível ao desenvolvimento humano, palco de interações sociais, com suas características dinâmicas típicas,

dotado de valores sociais. Ela deve ter fatores indispensáveis à garantia do bem-estar dos habitantes e à oferta de infraestrutura e equipamentos públicos para ser, além de uma mera aglomeração populacional, de fato uma cidade.

Por função social da cidade entende-se, por sua vez, a cidade que cumpra seu papel na sociedade, que contenha os elementos que a caracterizam como cidade, e que eles sejam preservados a fim de potencializar o caráter social. A segurança, o bem coletivo, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental são focos das normas de ordem pública e interesse social a serem reguladas pelo Estatuto da Cidade.

A propriedade urbana, inserida no contexto social da cidade, possui, também, seu papel perante a ocupação e o desenvolvimento urbano. Mesmo reconhecida constitucionalmente como um direito fundamental de todo indivíduo, o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com o princípio da função social, ou seja, “a propriedade só é assegurada se cumprir sua função social” (LUFT, 2011, p. 182). Luft complementa: “a ideia da função social está relacionada com a compatibilização entre a fruição do direito individual de propriedade – usar, gozar, dispor e reaver de quem injustamente o detenha (art. 1228 do Código Civil) – e os interesses públicos (mediatamente) envolvidos”. Se não atendida a função social na utilização e manutenção da propriedade, podem ser aplicadas penalidades que se estendem até a desapropriação (extinção da titularidade sobre o bem).

3.2.2 Instrumentos da política urbana

O Estatuto define instrumentos de planejamento e de efetivação das políticas urbanas que são instituídos como meios de utilização em políticas públicas que objetivam a melhoria urbanística, no caso, e que garantam o ordenamento territorial. Eles serão pontos de partida para negociações e para fazer valer os princípios do direito à cidade e da função social da propriedade. Através de articulações, podem ser elaborados planejamentos que somam diversos desses instrumentos na busca pela melhoria do espaço urbano e pelo desenvolvimento econômico-social.

Dentre os instrumentos de planejamento, encontram-se os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento

econômico e social, como os planos diretores, os planos que disciplinam sobre diretrizes orçamentárias e os que visam à preservação e conscientização ambiental. Todos esses projetos demandam a aprovação pública antes de serem implementados. Tal aprovação se dá por meio de audiências, consultas e outros materiais de divulgação.

Os instrumentos que buscam a efetivação das políticas urbanas podem ser encontrados em diversos níveis. No quesito financeiro, o estatuto implementa a aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, institui a possibilidade de contribuição com o entorno – o meio urbano – e proporciona incentivos e benefícios fiscais como contrapartida a ser utilizada em troca de algo que apoie o poder público na execução de melhorias para o desenvolvimento urbano.

Para assuntos jurídicos e políticos, a Lei estabelece mecanismos como a desapropriação, a servidão e a limitação administrativas para utilização da terra ou de parte dela conforme conveniência pública. Para a garantia de preservação ambiental ou de exemplares históricos, por exemplo, é resguardada a possibilidade de instituição do tombamento para imóveis, de zonas de proteção ou unidades de conservação. Na efetivação de políticas de moradia, estão disponíveis instrumentos como a concessão de uso especial para fins de moradia, o estabelecimento de zonas de interesse social, a usucapião para imóveis urbanos e a simplificação no processo de regularização de terras ocupadas.

Um instrumento que possui papel fundamental na gestão coletiva do direito à cidade é o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV. O Estatuto da Cidade define nos artigos 36 a 38 as diretrizes para elaboração do EIV, cujo objetivo é avaliar os “efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (LEI FEDERAL 10.257, 2001). Esse estudo avalia o empreendimento antes da sua construção, de forma a torna possível a gestão planejada da região em que se insere, no contexto da função social da cidade e da propriedade.

3.3 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial

O artigo 182 da CF 88 inaugura o tratamento da questão urbana como dimensão específica, inserida no plano maior da Ordem Econômica, quando

estabelece: “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

O PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial, baseado no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257 de 2001, traça diretrizes relevantes sobre os diversos temas a serem tratados com eficiência pelo governo, versando sobre transporte, moradia, infraestrutura, ordenamento territorial, entre outros. É obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo que, com mais de 500 mil habitantes, “deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido” (Lei 10.527/2011, Estatuto da Cidade).

Conforme exposto pelo Estatuto da Cidade, o “plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Os Municípios, atualmente no Brasil, são instados a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, parcelamento e ocupação do solo urbano. O plano urbanístico (Plano Diretor) é obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. [...] O Direito Urbanístico tem sua face de aplicação imediata no Plano Diretor. É através dele que são estabelecidos os objetivos, prazos, atividades, desenvolvimento futuro e competências para executar as diretrizes urbanísticas e de utilização do solo no Município. (FIGUEIREDO, 2003, p. 35).

De âmbito regional, o PDOT trabalha as diretrizes expostas no Estatuto da Cidade considerando as peculiaridades de cada cidade e região e determinando sua aplicabilidade. Segundo a Lei Orgânica do DF, o Plano Diretor abrangerá todo o espaço físico do Distrito Federal e regulará, basicamente, a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população.

3.3.1 Diretrizes para o ordenamento urbano do DF

O PDOT mostra, em suas diretrizes, opiniões já esclarecidas sobre a composição das cidades. Diversas análises de composições urbanísticas mostraram que as áreas mais compactas, mais densas, contribuem para a economia de infraestrutura urbana e tende a diminuir as distâncias percorridas diariamente.

A ocupação dos espaços próxima à rede viária estrutural facilita o ir-e-vir das pessoas que se instalarão no local e integra parcelamentos distribuídos e fragmentados no território, além de reduzir os custos de implantação de infraestrutura, uma vez que já existe sistema viário e redes de abastecimento. A constituição de bairros que mesclam diferentes usos ajuda no equilíbrio da distribuição dos locais de emprego, trabalho e moradia.

Todas essas questões são abordadas como diretrizes a serem seguidas na urbanização, uso e ocupação do solo. O Plano Diretor estabelece, ainda, os índices urbanísticos básicos de cada zona estabelecida, como a densidade demográfica, o coeficiente de aproveitamento e o percentual mínimo de equipamentos públicos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público a ser reservado em novos parcelamentos.

3.3.2 Estratégias de ordenamento territorial do DF

O Plano Diretor do Distrito Federal define o macrozoneamento e o zoneamento com a destinação do solo e diretrizes gerais e uso e ocupação e estabelece estratégias de ordenamento territorial, que orientam políticas públicas, projetos e investimentos futuros.

São definidas sete estratégias de ordenamento para atender às diferentes questões pertinentes ao urbanismo do DF. São elas a dinamização de espaços urbanos, a revitalização de conjuntos urbanos, a estruturação viária, a regularização fundiária, a oferta de áreas habitacionais, a implantação de polos multifuncionais e a integração ambiental do território.

Essas estratégias buscam intervenções na rede estrutural de transporte coletivo para articular os núcleos urbanos e o fluxo de produção econômica, a consolidação de novas centralidades para diminuir o fluxo para os locais saturados e integrar espaços urbanos distanciados, revalorizar os conjuntos urbanos tombados, executar o processo de regularização de habitações e articular novas áreas residenciais com núcleos urbanos consolidados. Cada uma dessas metas estratégicas definem ações em polígonos de trabalho específicos para alavancar o urbanismo em seus diferentes potenciais.

4 AS APLICAÇÕES DAS POLÍTICAS NA REALIDADE BRASILEIRA

A promoção da gestão democrática no uso do solo, da propriedade e do direito à cidade no Brasil constitui um dos maiores desafios enfrentados pelos principais agentes políticos e sociais. Fernandes (2001) expõe que, para dificultar essa gestão, estão postos os problemas resultantes da combinação da urbanização intensiva, da degradação ambiental, das desigualdades socioeconômicas e da exclusão socioespacial. O padrão excludente do processo de desenvolvimento urbano visto no Brasil e em outros países em desenvolvimento foi determinado, em grande medida, pelo papel elitista da ação do Estado.

O mesmo impasse tem acontecido no que diz respeito às mudanças políticas nas relações entre Estado e sociedade. As estratégias de descentralização adotadas em vários países não tem sido essencialmente democratizantes; da forma como vem sendo promovidas, as parcerias entre o setor público e o setor privado também tem excluído os grupos mais vulneráveis (FERNANDES, 2001, p. 17).

As práticas ilegais de uso e ocupação do solo, traduzidas em assentamentos ilegais, favelas e cortiços que abrigam a classe baixa, não se restringem à população economicamente desfavorecida. Os “condomínios fechados” viraram instâncias de fuga da violência urbana, e abrigam, em sua maioria, população de classe média e alta. A exclusão social e a segregação espacial, além de gerar cidades caras e ineficientes, tem gerado o aumento da violência urbana. Conforme Fernandes (2001, p. 27), “diversas análises de casos tem indicado que a combinação entre a falta de uma política habitacional social e as ações de um mercado imobiliário, em grande medida sem controle”, tem resultado, além dos problemas apontados, “todo tipo de problemas urbanos, sociais e ambientais”.

A promoção de políticas de regularização fundiária teve início, no Brasil, a partir da década de 1980. Desde então, tem ocorrido uma mudança significativa no planejamento das políticas públicas: as comunidades pobres, que antes eram excluídas pelos projetos de desenvolvimento urbano, passaram a ser foco, com programas de reurbanização de favelas, regularização fundiária de interesse social e com a contemplação de áreas para a transferência da população marginalizada pelos processos elitistas que alteram o perfil da ocupação do solo urbano.

Para melhor entendimento das ações que as políticas públicas urbanas podem gerar, serão analisados alguns casos de políticas que foram planejadas para

as realidades em que se inserem. É com base nos levantamentos teóricos e nos casos práticos analisados aplicados ou em desenvolvimento no país que esperamos delinear um panorama realista sobre a ação governamental no âmbito do DF, para a possibilidade de geração de ideias e estratégias que viabilizem melhorias sociais significativas.

4.1 Estudo de caso: Operação Urbana Faria Lima - SP

4.1.1 Contexto

A Operação Urbana Faria Lima estabelece um programa de melhorias em uma área de 650 hectares na região sudoeste do município de São Paulo para melhorias viárias, instalação de terminal multimodal, instalação de equipamentos e implantação de áreas públicas para valorização da paisagem. Essas ações estimulam o adensamento e o melhor aproveitamento dos imóveis, além de tornar infraestrutura mais eficiente. Além disso, buscou-se a urbanização das favelas do perímetro.

A área foi escolhida por compreender distritos com características favoráveis à especulação imobiliária. O número de moradores teve redução apresentada no Estudo de Viabilidade Econômica da Operação Urbana Faria Lima, motivada pela “substituição das edificações de padrão horizontal de uso residencial por edifícios verticalizados comerciais e a transformação do perfil socioeconômico da população” (MARTYNYCHEN, 2011). Outro fator foi o aumento da área construída para comércio e serviços, representando a necessidade de crescimento da área para esse uso. Por último, a renda da população apresentou registro de alta nos três bairros, demarcando o processo de dinamização imobiliária que vinha acontecendo naturalmente.

Buscou-se, portanto, tomar partido desse potencial para inserção da operação urbana. Conforme a lei 13.769/2004, “criando condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação dos melhoramentos [...] forneçam os recursos necessários à sua viabilização, sem qualquer ônus para a municipalidade”, ou seja, aliando a intervenção pública na urbanização e qualificação dos espaços com o financiamento proveniente de particulares.

4.1.2 Dispositivo

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi regulada através da Lei 11.732/1995 e da Lei 13.769 de 26 de janeiro de 2004, que revogou a primeira adequando-a ao Estatuto da Cidade.

A administração da cidade de São Paulo foi a primeira a adotar a operação urbana consorciada. Conforme Cardoso, “este instrumento permite a ‘parceria’ entre a iniciativa privada e o poder público para a realização de obras de infraestrutura que possibilitem a reurbanização”. Ele esclarece ainda que

a participação da iniciativa privada, na forma de recursos para a realização das obras, é feita mediante contrapartida na transformação dos parâmetros urbanísticos, através da permissão para usos antes vedados ou para o aumento de potencial construtivo. (CARDOSO, 2003, p. 48).

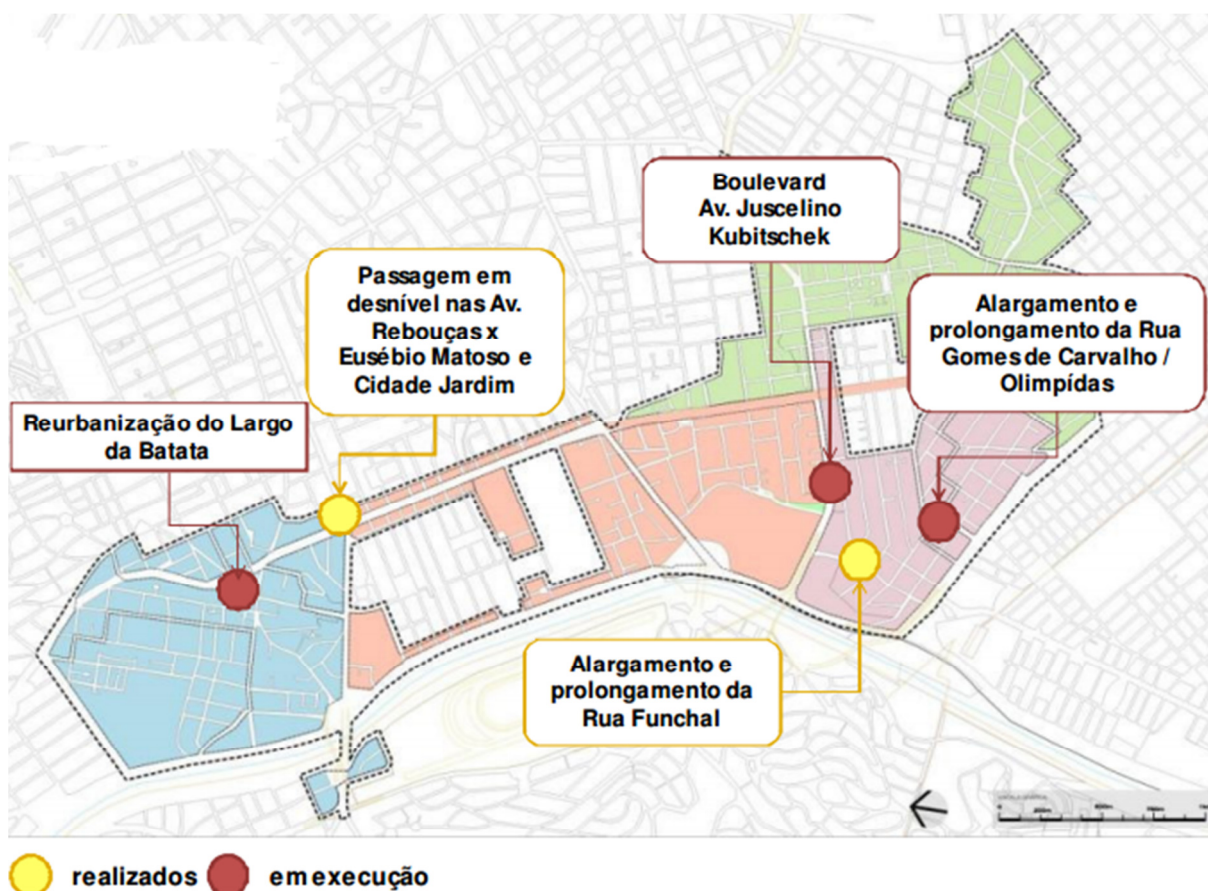
A maior operação realizada em São Paulo foi a OUC Faria Lima. Outras operações importantes foram a “Anhangabaú” e a “Córrego Águas Espraiadas”. Esse instrumento obteve sucesso porque os investimentos públicos são feitos na área de exploração do potencial do terreno, portanto, o capital privado financia a própria valorização da região, resultando em benefício para os dois sujeitos principais.

4.1.3 Modo de realização

A proposta tem como diretrizes complementar e integrar o sistema viário existente com o macro sistema de circulação da zona sul, através da extensão da Avenida Faria Lima e alargamento e prolongamento das ruas do Sumidouro, Funchal e Olimpíadas e a Avenida Hélio Pellegrino.

Para a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da qualidade ambiental, utilizou-se da desapropriação de imóveis para as intervenções previstas, como a implantação de praças e equipamentos institucionais. Foram executadas obras de acessos por túnel, viaduto, passarelas, passagem em desnível e bulevar, a fim de qualificar o espaço urbano, além da construção do novo terminal de ônibus e requalificação urbana do Largo da Batata, de importância histórica para a cidade. O mapa da Figura 3 mostra as principais ações planejadas pela OUC.

Figura 3 – Principais ações da OUC Faria Lima



Fonte: Site da Prefeitura de São Paulo

4.1.4 Consequências

Houve relatos que a operação que teve como base o adensamento da região para obter como contrapartida o financiamento da urbanização acabou por maximizar os efeitos da superlotação do sistema viário sem, no entanto, absorver a população crescente com transporte público de qualidade. O planejamento teria sido parcialmente executado, mesmo com foco da operação na questão viária.

A prefeitura pretende “descongelar” CEPAC’s que não foram utilizados em outras regiões para financiar a operação, porém teme-se que a superlotação do perímetro de modificação agrave ainda mais os aspectos negativos da alta densidade.

4.1.5 Medidas mitigadoras

As operações urbanas não podem ser meros mecanismos para atender aos interesses do mercado imobiliário. Elas precisam seguir o planejamento e

proporcionar melhorias para a população direta e indiretamente atingida pelas modificações urbanísticas.

O Estatuto da Cidade, inciso III do art. 33, prevê a criação de um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”. Conforme Cardoso (2003), isso visa proteger a população de baixa renda contra a expulsão decorrente da valorização do local. Porém, esse instrumento não garante que o morador permaneça no local, pois ele pode simplesmente ser indenizado e ser excluído da mesma forma. A participação da sociedade no decorrer das tomadas de decisões e no controle da operação pode evitar problemas mais graves no impacto social.

O estudo realizado para constituição da OUC estabeleceu a provisão de Habitação de Interesse Social – HIS, com melhoramento e reurbanização das favelas no perímetro da operação ou limítrofes, a Favela da Rua Coliseu, Favela do Real Parque e a Favela Panorama.

O programa de intervenções previu a construção de habitações multifamiliares e venda financiada para as famílias que manifestassem interesse em permanecer na região. Relata-se que grande parte das melhorias para a população de baixa renda não foi realizada ou foi postergada.

De acordo com estudo de impacto elaborado, pelo menos 10% dos recursos oriundos da venda de CEPAC (Lei 13.769/2004 – art.15, §1º) são destinados a HIS. Foram licitados projetos e obras para intervenção inicialmente na Favela do Real Parque, escolhida em razão de situações de risco que apresentava. A construção do Conjunto Habitacional do Real Parque teve início em 29/09/2010 e deverá prover cerca de 1200 unidades habitacionais.

4.2 Estudo de caso: Jardins Mangueiral - DF

4.2.1 Contexto

Localizado na Região Administrativa de São Sebastião – DF, o condomínio Jardins Mangueiral ocupa uma área de 200 hectares e foi projetado para possuir oito mil unidades habitacionais, divididas em 15 quadras condominiais, para atender parte do déficit habitacional para a população de baixa renda do DF.

Estão sendo utilizadas três tipologias habitacionais, com casas de dois e três quartos e apartamentos de dois quartos. Os candidatos devem ter renda mensal de até 12 salários mínimos, critério para inscrição no programa Morar Bem³ – Programa elaborado pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB) para “oferecer a oportunidade da casa própria para quem precisa”⁴. Os imóveis são financiados pela Caixa Econômica Federal, através do Programa Minha Casa, Minha Vida.

4.2.2 Dispositivo

O condomínio Jardins Mangueiral é a primeira Parceria Público Privada (PPP) habitacional no Brasil. A iniciativa está tendo reconhecimento internacional, e “essa linha de negócios viabiliza soluções customizadas que promovem o desenvolvimento urbano brasileiro”, conforme disposto pela empresa responsável pela construção das unidades habitacionais.

4.2.3 Modo de realização

O condomínio é totalmente planejado e oferece infraestrutura urbana de água, esgoto, iluminação pública, ruas pavimentadas e urbanizadas com lazer e segurança para os cerca de 30 mil moradores. Está sendo executado pelo consórcio “Vida Nova Mangueiral”, que foi selecionado através de processo de licitação. Na Figura 4 pode ser observada a organização e a extensão do condomínio, com unidades entregues e algumas em construção.

Figura 4 – Condomínio Jardins Mangueiral, em implantação



Fonte: Site do 'Jardins Mangueiral'

³ Os critérios para participação dos programas habitacionais de interesse social são expostos na Lei 3.877/2006, que dispõe sobre a Política Habitacional do Distrito Federal. São eles: residir no DF nos últimos cinco anos; não ser nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no DF; não ser usufrutuário de imóvel residencial no DF; e ter renda familiar de até doze salários mínimos.

⁴ Informação do site do Programa Morar Bem: <www.morarbem.df.gov.br>

O governo foi responsável pelo fornecimento da terra, e, na PPP, o valor que é repassado aos futuros moradores integrantes do programa habitacional é somente da construção, o que diminui bastante o valor final do imóvel. Além disso, de acordo com a política federal do Minha Casa, Minha Vida, as famílias com poder aquisitivo baixo podem conseguir subsídio do governo, além de poder adquirir em longo prazo, o que diminui as parcelas e torna possível a compra do imóvel.

Ao adquirir o imóvel, fica estabelecido ao comprador, através de termo e do contrato de compra e venda, que “durante 10 anos o proprietário não pode vender nem locar” o imóvel. Tal cláusula visa garantir que seja garantido o caráter de habitação social, e que o condomínio não seja alvo de especulação, considerando-se que a aquisição de uma unidade custa pouco em relação aos preços praticados na região, e que o bairro não está localizado em área de difícil acesso.

4.2.4 Consequências

Conforme notícia publicada pelo Correio Braziliense (jornal local) em 2011, relata-se que muitos imóveis estão sendo alugados. A Secretaria de Habitação do DF solicitou investigação a fim de avaliar se os contemplados para adquirir um imóvel no ‘Jardins Mangueiral’ que alugaram suas casas, ao invés de morar nelas, atenderam aos requisitos do Programa Habitacional. Enquanto isso ocorre, há uma lista imensa de possíveis participantes que têm real interesse em morar em casa própria e que aguardam novas vagas. “O objetivo do governo [...] é entregar casas a famílias que vão, de fato, morar nas residências. [...] Se descobirmos que eles usaram de expediente fraudulento, não só vamos romper o contrato, como pediremos abertura de investigação criminal”, afirmou Geraldo Magela, o secretário de habitação, regularização e desenvolvimento urbano.

Há ainda os que justificam a falta de disposição de morar no bairro, pois é novo e ainda não possui comércio nem linhas de transporte público instalados para atender à população que está se mudando para o condomínio. Ainda, faltam escolas de fácil acesso para os filhos.

4.2.5 Medidas mitigadoras

Para a questão de acesso por transporte público, o governo local já disponibilizou linhas de ônibus que atendam à região. Sobre os aluguéis ilegais dos

imóveis, há investigação, porém não foi encontrada nenhuma providência por parte do poder público, salvo o cuidado maior na entrevista dos futuros contemplados a adquirir unidades.

4.3 Estudo de caso: Operação Urbana Consorciada Linha Verde - PR

4.3.1 Contexto

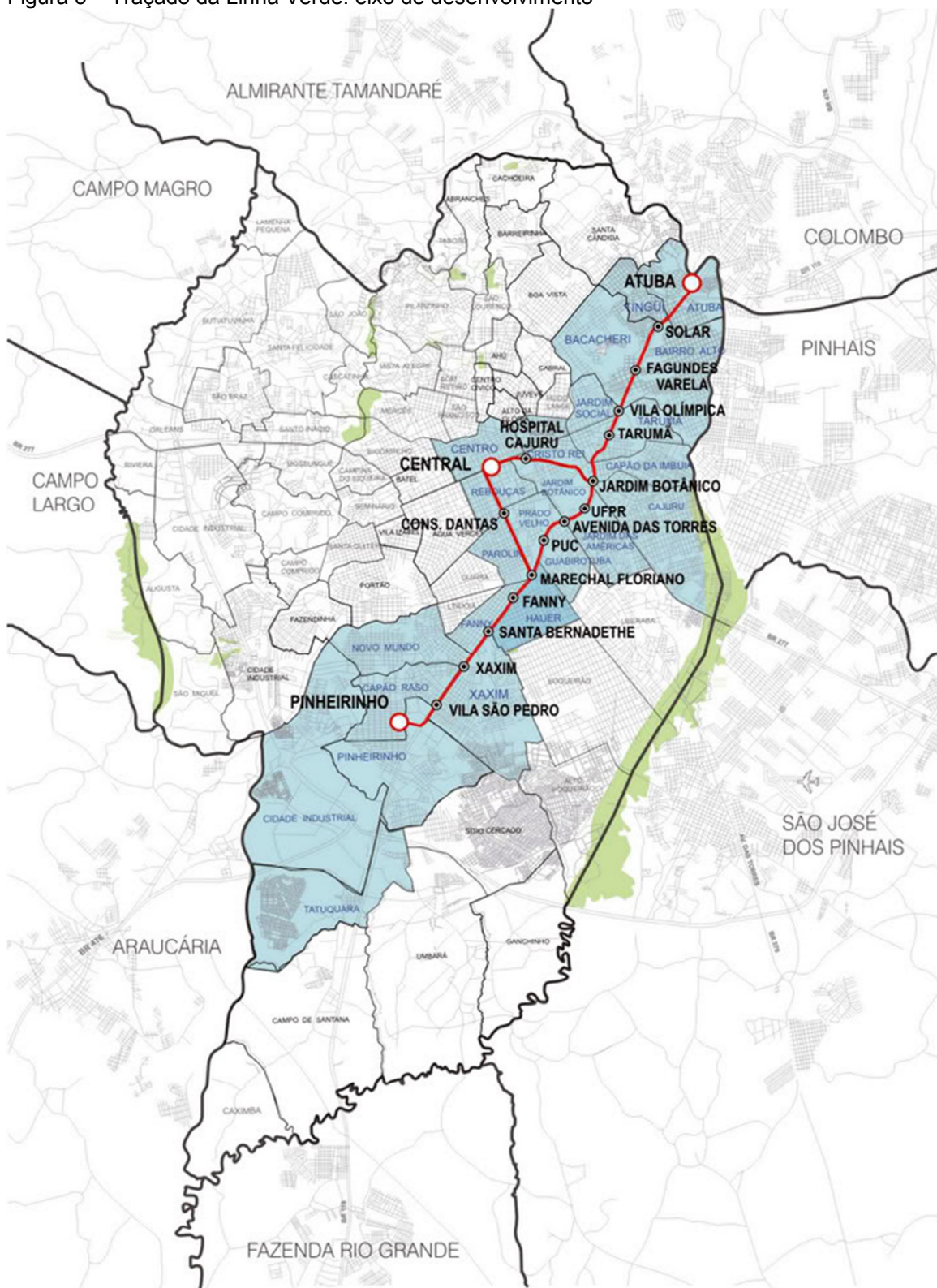
A cidade de Curitiba adotou, desde o final da década de 1990, um “modelo de planejamento integrado, com a indução do crescimento ancorada na integração entre uso do solo, sistema viário e transporte, em contínuo processo de monitoramento que buscava adequar-se constantemente às novas necessidades” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2012). Uma das preocupações dos governantes foi integrar a cidade no contexto metropolitano, o que alavanca o desenvolvimento econômico. Com a revisão da legislação do uso do solo, tomou-se como norte a inserção de Curitiba no contexto metropolitano.

É sabido que as rodovias federais, quando atravessam ou se aproximam demasiadamente do centro urbano, torna menos valorizada a região a que dão acesso, devido à poluição ambiental e sonora principalmente pelo transporte de carga. Considerando o planejamento elaborado para Curitiba, foi criado um estudo de deslocamento do anel viário, potencializando a região próxima à cidade que abrigava o traçado da BR 116.

Com a alteração do caráter dessa via e por se encontrar dentro do traçado urbano, viu-se uma importante abertura para a criação de um eixo de desenvolvimento, com incorporação à malha urbana da cidade e com a facilidade do escoamento de produtos e pessoas.

A área delimitada para intervenções urbanísticas cria a chamada “Linha Verde”, conforme trajeto observado na Figura 5, proposta pelo município com o objetivo de aquecer o mercado imobiliário e gerar renda e empregos com apoio da iniciativa privada. Seu projeto integra uso do solo, sistema viário e transporte coletivo, pois constituirá um Eixo Metropolitano de Transporte, promovendo a interligação de diversas áreas e atingindo diretamente 22 bairros. A imagem abaixo mostra o traçado da Linha Verde, e sua inserção no contexto urbano de desenvolvimento.

Figura 5 – Traçado da Linha Verde: eixo de desenvolvimento



Fonte: Site SkyscraperCity

4.3.2 Dispositivo

A Operação Urbana Consorciada da Linha Verde foi criada pela Lei 13.909 de 19 de dezembro de 2011, e é do gênero das Parcerias Público Privadas. A implantação desse mecanismo é incentivada pela estratégia inserida no Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. A lei estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da antiga BR-116 em seu trecho urbano em Curitiba, entre a região do Atuba, ao norte do município e a região do Pinheirinho, ao sul da cidade.

4.3.3 Modo de realização⁵

Serão vendidos CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção – para financiar as obras de intervenção na Linha Verde, similar ao exemplo da OUC Faria Lima, em São Paulo.

O novo eixo de transporte integra a malha urbana e permite a expansão para além da antiga rodovia, expandindo a ocupação urbana e melhorando a acessibilidade para o emprego, educação e lazer de toda a região. O estudo contempla a instalação de corredores para BRT – Bus Rapid Transit – como transporte de massa, obras de infraestrutura para adequação à nova demanda, instalação de estações de transporte para articulação do sistema com a Rede Integrada de Transporte – RIT – e ciclovias, para a criação de um parque linear.

O projeto prevê uma atenção especial aos pedestres, cuja circulação antes era inviável, com tratamento paisagístico adequado e travessias apropriadas. A região passou a ter destinação mista, e os CEPAC's visam o aumento onerado do

5 O Município cria, por meio de lei, uma Operação Urbana Consorciada, que é o conjunto de Intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar na área específica transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A mesma lei que cria a Operação Urbana Consorciada deve prever a emissão, pelo Município, de quantidade determinada de CEPAC, que podem ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras e desapropriações necessárias à própria operação.

Os CEPAC são utilizados no pagamento dos Direitos Urbanísticos Adicionais outorgados onerosamente pela municipalidade. Cada CEPAC pode ser utilizado: (i) como área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada; (ii) como uso não previsto pela legislação ordinária de uso e ocupação do solo, respeitadas as determinações previstas na lei específica da Operação Urbana Consorciada; e (iii) como parâmetro urbanístico que supere as restrições impostas a cada zona pela lei de uso e ocupação do solo.

De acordo com a Lei da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, quaisquer interessados em construir acima dos limites básicos impostos pela legislação deverão obrigatoriamente adquirir CEPAC como meio de aquisição de Direitos Urbanísticos Adicionais.

potencial construtivo, o que gera renda aos cofres públicos para auxílio no custeio das obras.

De caráter integrador, a evolução dos planos urbanísticos transforma uma rodovia em um grande eixo de estruturação metropolitana, que passa a estruturar o desenvolvimento de outras áreas. Com a participação da sociedade civil, iniciativa privada e poder público, busca uma nova etapa na gestão compartilhada do território, em busca do direito à cidade.

4.3.4 Consequências

Como o projeto ainda não foi implantado, não se sabe quais serão os impactos urbanísticos e logísticos no desenvolvimento da antiga rodovia. No estudo de viabilização da obra⁶, foram levantados os impactos ambientais do empreendimento e foram propostas medidas mitigadoras.

Em relação ao urbanismo, foram apontados alguns problemas, conforme expostos abaixo:

- Acréscimo de área construída e de ocupação do solo, diminuindo a permeabilidade, o que se agrava no quadro posto de já ocorrerem enchentes na região devido à ocupação intensa do solo;
- Impacto nos equipamentos públicos comunitários de saúde e educação;
- Impacto nas características do mercado imobiliário de Curitiba sobre a definição do perfil e das diretrizes gerais da OUC-LV, considerando que a Legislação de Uso e Ocupação do Solo possui coeficientes generosos de ocupação;
- Aumento da demanda de água e esgoto.

4.3.5 Medidas mitigadoras

As medidas propostas são, respectivamente:

- Promover intervenções estruturais no sistema de drenagem para atender às intervenções planejadas e o disciplinamento do uso do solo urbano, de forma

⁶ As informações dispostas neste texto foram retiradas do prospecto de registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, emitido pela Prefeitura Municipal de Curitiba e elaborado em 2012, disponível no site da Prefeitura de Curitiba.

que os novos empreendimentos não causem impacto sobre o sistema de macrodrenagem, além de ser elaborado o estudo de zoneamento do solo preservando as várzeas de inundação;

- No decorrer da ocupação urbana, monitorar a demanda por equipamentos de saúde e educação para que o projeto supra a possível deficiência gerada;
- Considerar a possibilidade de definir antecipadamente as quantidades de estoques dos leilões de CEPAC's, para ordenar a dinâmica do desenvolvimento. Sobre a valorização dos imóveis, segue a lógica do mercado e não são controlados por medidas de intervenção;
- Adiantar as obras de incremento da infraestrutura de água e esgoto, já previstas em estudo específico.

Além destas, há população residente em áreas de risco, dentro do perímetro da ação. A implantação da OUC-LV possibilitará a utilização de recursos financeiros para a relocação desses moradores para Habitações de Interesse Social (HIS), a serem implantadas em locais seguros.

4.4 Estudo de caso: Programa Favela-Bairro - RJ

4.4.1 Contexto

As favelas são geradas basicamente pela necessidade de imigrar para a vida urbana em locais com escassez de moradias adequadas a preço acessível. No Rio de Janeiro, elas se constituíram nos morros, por ser legalmente inadequado construir-se neles.

Foi praticada, por muito tempo, a política de remoção dos moradores de favelas, que eram consideradas problema de saúde pública. Os habitantes eram movidos para novos conjuntos habitacionais ou residências em áreas mais afastadas do centro da cidade. Alguns desses novos núcleos vingaram, outros se valorizaram e se tornaram inviáveis para os inquilinos, outros, ainda, se deterioraram pela corrupção ou foram abandonados.

Com a evolução da política e da organização das favelas, houve a necessidade de tomar outro caminho. Em 1972, a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro realizou um congresso em que líderes de diversas favelas defenderam a urbanização local e o fim das remoções dos

moradores das favelas. Apoiados no discurso de que a remoção, além de não garantir a oportunidade econômica de que os habitantes precisam, ainda diminuem a estabilidade e, com ela, a segurança, os ativistas defenderam a manutenção da ocupação desses espaços. O argumento hoje inclui a necessidade de preservação histórica, a proximidade dos moradores em relação aos locais de emprego e o direito de posse.

Como relatado pelo projeto “RioOnWatch”⁷, “a próxima questão então surgiu em torno de como administrar o desenvolvimento no local para beneficiar da melhor forma a comunidade. Isso exigia projetos de urbanização numa escala muito maior que qualquer outro já existente no Rio.” Por questões de disputa política, o mandato de César Maia como prefeito o fez buscar um programa de urbanização com maior financiamento e alcance que os anteriores.

4.4.2 Dispositivo

O programa Favela-Bairro é coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Trata-se de uma política pública com subsídio governamental. O programa implanta infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais nas comunidades beneficiadas⁸.

4.4.3 Modo de realização

O BID forneceu 180 milhões de dólares para financiamento da primeira fase do projeto, mais 120 milhões foram disponibilizados pelo Governo do Estado. Para a segunda fase, foi disponibilizado o mesmo orçamento no ano de 2000.

As comunidades informais foram classificadas por tamanhos, e as médias, com 500 a 2500 lares, representando juntas 40% dos moradores de favelas, foram as primeiras a serem beneficiadas. Dessas, 16 receberam as primeiras melhorias. Promoveu-se, então, um concurso público de arquitetura, cuja realização

⁷ RioOnWatch (Rio Olympics Neighborhood Watch: Comunidades do Rio de Olho nas Olimpíadas), é um projeto da organização Comunidades Catalisadoras (ComCat) para dar atenção local e global para os pontos de vista oriundos das favelas do Rio de Janeiro até 2016. É o único site de notícias em inglês que publica as perspectivas de líderes comunitários, moradores de favela, e observadores internacionais, em relação às rápidas transformações urbanas que atualmente caracterizam Rio.

⁸ Fonte: Site da Prefeitura do Rio de Janeiro.

foi apoiada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, para a seleção dos melhores projetos.

Conforme exposto pelo RioOnWatch,

na implementação dessa Política, a SMH define inicialmente as áreas a serem urbanizadas, busca recursos para sua realização, propõe a criação por Lei Municipal de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS (que permitirão a criação de parâmetros urbanísticos e edifícios diferenciados das outras áreas da cidade, facilitando a legalização das construções) e finalmente realiza as obras de infraestrutura. (OSBORN, 2013)

Em 2008, o programa contabilizou benefícios em 143 favelas, atendendo 556.000 moradores. Outros programas foram desenvolvidos pela Prefeitura do Rio, como o ‘Bairrinho’ e o ‘Grandes Favelas’. Em 14 anos, chegou-se à totalidade de aproximadamente 780.000 moradores em áreas de baixa renda, em 191 comunidades contempladas pelos diversos programas⁹. O mapa abaixo demarca as diversas comunidades que foram contempladas pelo programa (Figura 6).

Figura 6 – Mapa com pontos de intervenções do Programa Favela Bairro



Fonte: Site da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro

Discorre-se que as modificações realizadas pelo ‘Favela-Bairro’ foram amplamente discutidas com os moradores, o que é essencial para a boa resposta do

⁹ Dados disponíveis no artigo “Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro”, por Augusto Ivan de Freitas Pinheiro, Secretário Municipal de Urbanismo, 2008.

programa. É reconhecido pelo BID como exemplo de política pública no combate à pobreza e à miséria e foi indicado pela ONU, no Relatório Mundial das Cidades de 2006/7, como exemplo a ser seguido. É um dos mais conceituados programas sociais de urbanização em áreas carentes e implantou, também, programas sociais de atendimento à criança e ao adolescente e de geração de trabalho e renda, o que resulta na promoção de condições para os moradores poderem batalhar por melhor qualidade de vida.

4.4.4 Consequências

O programa Favela-Bairro teve destaque no cenário nacional das políticas públicas de urbanização e contribuiu para diminuir o estigma das favelas e torná-las espaços dignos e merecedores de investimentos públicos. Porém, como toda a intervenção urbanística, há reflexos que somente são vistos após a finalização das ações.

No caso das favelas atendidas pelo programa, há relatos sobre a baixa qualidade do material utilizado. A pavimentação de ruas muitas vezes foi realizada sobre a camada antiga, o que faz com que a deterioração ocorra muito rapidamente. Na tentativa de corrigir as falhas do cimento, houve outras pavimentações, que se sobrepuseram às anteriores gerando a elevação do nível da rua, que ficou acima ao das casas. A água da chuva, ao invés de correr para o escoamento pluvial, corria para o interior das moradias.

Apesar de o planejamento do programa ter garantido a participação popular, há relatos de que, em algumas comunidades, o processo não respeitou esse quesito. Ainda, após alguns anos de trabalho, os projetos ficaram atrasados e sem verba, dificultando o trabalho dos empreiteiros. A essência do programa acabou por ter um novo nome: o Morar Carioca.

4.4.5 Medidas mitigadoras

A criação do Programa 'Morar Carioca' surgiu como "finalizador" do que o programa Favela-Bairro começou. Com os mesmos objetivos de fornecer infraestrutura, serviços públicos e manutenção, com espaços públicos de qualidade, o programa tem como principal diferença o foco de condução, que se baseia no desenvolvimento para os Jogos Olímpicos. Na classificação feita pelos programas anteriores, a localização é o fator preponderante para esse novo programa, que

selecionou as áreas próximas aos quatro polos de desenvolvimento olímpico e, além do financiamento pelo BID, recursos para projetos de Jogos Olímpicos estão sendo destinados ao Morar Carioca.

5 CASO DF: COMO OTIMIZAR OS RESULTADOS

O Distrito Federal teve seus limites definidos para abrigar a capital do país. O Plano Piloto de Brasília, desde sua concepção, foi pensado como centro administrativo da capital federal, e, portanto, já se considerava a possibilidade, após sua consolidação, de surgimento de outros núcleos urbanos, que seriam coordenados e planejados pelo poder público. O fenômeno de dispersão das ocupações não aconteceu em um único eixo de desenvolvimento, como nas outras cidades, mas sim em diversas direções, basicamente sob o pretexto de suprir a demanda por moradia a preço acessível.

Não houve, porém, o cumprimento da ideia de planejamento integrado, resultando em um modelo de crescimento e ocupação onde as cidades afastadas dependem excessivamente da área central para lazer e trabalho. A utilização do automóvel como meio de transporte rápido para vencer grandes distâncias difundiu-se, gerando duas limitações no desenvolvimento que promovem uma percepção negativa da capital federal: os modelos de ocupações urbanas adotados na ausência de planejamento urbano e planos de ordenamento territorial e a falta de integração de políticas públicas que afetam a efetividade dos sistemas de transporte.

A importância do Distrito Federal como aglutinador de pessoas e expoente de desenvolvimento nacional é representada com a criação da RIDE do DF – a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Regulamentada pelo Decreto nº 7469, de 04 de maio de 2011, a RIDE tem como objetivo articular a ação administrativa da União, dos Estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal e dos municípios, para que, como interesse em comum, haja a promoção de projetos que visem à dinamização econômica, a provisão de equipamentos e serviços públicos e o ordenamento do território, tendo como meta o desenvolvimento integrado.

Esse planejamento integrado afeta direta ou indiretamente todo o desenvolvimento socioeconômico do território do DF e, sob sua influência, da RIDE. Conforme descrito por Alves, Santos e Kneib (2009, p. 213):

Cabe destacar a necessidade de um novo esforço de organização e disciplinamento do transporte urbano. Os problemas apontados merecem uma reflexão sobre o modelo atual de desenvolvimento

urbano e de transporte que levem à elaboração de políticas que favoreçam os cidadãos. No que tange ao transporte, políticas baseadas na prioridade ao automóvel tem-se mostrado, em nível mundial, insustentáveis, demandando novas reflexões sobre os sistemas de transporte que, efetivamente, priorizem, com qualidade, a mobilidade dos cidadãos.

Das diretrizes expostas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, atualizado em 2012, e do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade - PDTU, obrigatório, segundo o Estatuto da Cidade, em cidades com mais de quinhentos mil habitantes, há poucas com projetos para aplicação.

Sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, avalia-se o prevailecimento das urgências políticas nas ações em curso, e o fato de a maioria das diretrizes propostas no documento serem deixadas de lado. Diversas áreas de desenvolvimento e de regularização de interesse específico, por exemplo, que poderiam trazer dinheiro aos cofres públicos e levar a melhoria de outras áreas que carecem de serviços, estão sendo deixadas em segundo plano devido à dificuldade imposta pela concentração de famílias influentes na política em ocupações ilegais, como exemplo do interesse privado em detrimento da gestão pública do espaço.

O Distrito Federal possui uma frente governamental mobilizada para a questão fundiária de regularização de habitações e para promoção de moradias para famílias de classe baixa e média-baixa, extensão do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Além dessa questão, há diversas outras que necessitam auxílio para se desenvolverem.

Um dos principais problemas no DF em relação ao enfoque na questão da regularização fundiária é que ignora a população crescente do Distrito Federal. Com a alteração do perfil socioeconômico do brasileiro, as famílias estão menores e demandando mais casas, além de se considerar o crescimento populacional natural. Assim, são gerados mais e mais locais irregulares, uma vez que o processo para elaboração de novos parcelamentos é extremamente moroso e burocrático, dependendo quase que exclusivamente do apelo político para se concretizar.

O PDTU do Distrito Federal, região com mais de dois milhões de pessoas, foi concluído no ano de 2010 e expõe a superlotação viária por automóveis particulares e a necessidade de alternativas coletivas para dirimir esse efeito. A estrutura existente de transporte coletivo sofre por deficiências na gestão e controle,

na falta de integração entre os sistemas de transporte, além da baixa produtividade, visto que a rede interliga a concentração de moradias, em um extremo, e a oferta de empregos, no outro, retratando a falta de renovação de passageiros ao longo dos itinerários.

O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) da mobilidade, promovido pelo governo federal, está auxiliando na promoção de algumas ações do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade. Porém, as medidas mais vantajosas em longo prazo como benefício à sociedade, que são basicamente fundamentadas no desenvolvimento do transporte ferroviário, estão sendo deixadas de lado com justificativas inconcebíveis para o panorama do Distrito Federal. Por conta da temporalidade dos interesses governamentais, buscam-se sempre as medidas com resultado mais rápido, ainda que em longo prazo não forneçam benefícios consideráveis à população.

Alternativas para melhoria do quadro das políticas públicas urbanas no Distrito Federal são cada vez mais discutidas em audiências públicas: o desenvolvimento urbano foi tema do seminário “Pensar Brasília” e da Conferência Distrital das Cidades, que teve o objetivo de “fortalecer e estimular a participação social e contribuir para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento urbano, incluindo moradia digna, saneamento, mobilidade e planejamento urbano, de forma inclusiva e sustentável”, conforme descrito pela divulgação do evento; a questão da mobilidade urbana está em voga no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do DF, tendo sido discutida recentemente em um seminário de “Mobilidade Urbana e Políticas Públicas de Transporte”. Essas discussões mostram o atraso da região, que, especialmente por ser a capital de um país em desenvolvimento, deveria ser modelo de implantação das políticas públicas urbanas.

A nova política habitacional do DF, inaugurada em 2011, produziu um esforço coletivo do governo no atendimento à premissa estabelecida de fornecer moradia digna para suprir a demanda por habitações de baixa renda. Conforme exposto pelo “Programa Morar Bem”, em site próprio para divulgação e cadastramento dos interessados em adquirir casa própria por meio do programa, o direito à moradia digna “traduz-se na unidade habitacional completa, inserida num ambiente dotado de serviços e equipamentos públicos que proporcionem a inclusão social da comunidade ao espaço da cidade formal”. Considerando o alto preço

praticado no mercado imobiliário na região metropolitana do DF, entende-se ser de grande valia tal programa.

A questão da “moradia digna”, apontada pelo programa, avança além da mera criação de residências em número suficiente para todos os moradores de áreas precárias. A questão é a infraestrutura básica, é promover meios para que a população possa integrar e estabelecer-se como moradores no espaço. É o direito à cidade com todos os requisitos básicos para tal, e não somente com teto, a “casa própria”, com um financiamento que se estenderá por muitos e muitos anos. E é exatamente tal condição de infraestrutura de que as áreas carecem. A oferta dos serviços, de interesse público e financiada pelo governo, não acompanha o ritmo da oferta das residências.

O perfil socioeconômico da população gera a demanda crescente por moradias que atendam à classe média que não é contemplada pelo “Programa Morar Bem” e tampouco consegue acompanhar a valorização econômica da região implantada. Essas moradias devem ser articuladas com os eixos de transporte, de modo que se interliguem com os locais que concentram empregos, o que demanda atuação e celeridade do poder público para facilitar a elaboração e implantação dessas novas opções de ocupação do solo.

Os núcleos habitacionais não se constituem como entes solitários, desagregados, independentes. Eles precisam expressamente estar articulados com eixos integradores, com transporte público de massa que possa absorver o aumento do fluxo de pessoas. Um bairro habitacional deve, necessariamente, possuir apoio de comércio e equipamentos públicos em sua composição, para não correr o risco de se tornar um inconveniente para os novos moradores.

Há diversos marcos em que é possível pensar o desenvolvimento. Luft (2011, p. 19) infere se desenvolver-se está contido basicamente “nas noções de crescer economicamente, empregar novas tecnologias e aumentar a renda per capita do país ou se existe algum momento anterior a tudo isso, que deve ser pensado e avaliado ao se concretizar práticas urbanísticas”.

Se se transfere para o futuro a solução de questões que estão no alicerce de uma realidade complexa, imaginando-se que depois que a grande obra estiver pronta é que serão socorridas as demandas primárias, desafia-se a lógica e a coerência de qualquer processo de desenvolvimento – que pressupõe a visão do todo – assumindo-se riscos irreversíveis (LUFT, 2011, p. 19).

CONCLUSÃO

Os estudos de caso selecionados mostram projetos que foram planejados, em maior ou menor escala, objetivando o controle de algumas questões urbanísticas instaladas na sociedade e que foram gerados com a aplicação de dispositivos presentes nas leis que regulamentam o ordenamento do território, como o Estatuto da Cidade.

Os planejamentos são específicos para cada região e, portanto, a menos que as condições locais sejam idênticas, não podem ser aplicados sem adaptações. Mesmo assim, esses modelos mostram pontos positivos e, principalmente, consequências já ocorridas que devem gerar medidas mitigadoras conscientes incorporadas no planejamento de novos projetos.

O Estatuto da Cidade enfatiza a importância da participação popular nos processos de decisão e de planejamento urbano, além de impulsionar relações entre os setores estatal, público e privado para a geração de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas que visam o alinhamento dos interesses públicos e dos patrocinadores para o desenvolvimento equilibrado da cidade.

As definições expostas na legislação urbanística precisam ser aplicadas, e é necessário que haja políticas públicas nas diversas frentes administrativas para a melhoria socioeconômica do DF para a promoção do desenvolvimento integrado. Dessa forma, este estudo avaliou criticamente as políticas públicas para melhoria urbana que estão sendo aplicadas na região.

Sabe-se que a política habitacional é um dos maiores planos do governo, fazendo parte do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de que há controle popular diante de muitas das decisões que podem afetar direta ou indiretamente a população através da Lei da Transparência. Com base nisso e estimulada pela sociedade civil, a exigência de publicidade da informação, garantida pela lei 12.527 de 2011, busca o fornecimento de mecanismos transparentes de controle fiscal e social. Essa ferramenta permite ao cidadão o acompanhamento dos gastos e favorece a participação efetiva deste e de associações no processo de planejamento e de implementação de políticas públicas. A participação popular em

audiências, estudos de impactos de vizinhança e de tráfego é tida como essencial para a promoção democrática das cidades. (BRASIL, 2001)

As mudanças de legislação estão considerando a questão urbana, fundiária e habitacional como de extrema relevância para o desenvolvimento econômico e social do país. Constata-se isso a partir da aprovação de diversas leis e decretos que versam sobre o assunto, como os já comentados e da multiplicidade de diretrizes expostas no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial.

Descentralizar o governo das cidades e criar mecanismos inovadores de gestão e de participação cidadã é um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação de serviços públicos. O desafio é romper com o controle político das elites locais [...]. É colocar as instituições em funcionamento para impulsionar um processo de mudanças sociais como resposta à crise de governabilidade que o predomínio da lógica de mercado impôs aos governos e à sociedade. A cidade deve constituir-se como uma estrutura onde o respeito aos valores fundamentais de dignidade humana e a recuperação da capacidade de intervenção dos cidadãos são elementos determinantes e incentivadores da integração social. (BAVA; BANDRÊS, 2001 apud OSORIO; MENEGASSI, 2002, p. 48)

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC da Mobilidade, promovido pelo governo federal, visa “fomentar a cidadania e a inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo [...] urbano, apoiando a qualificação e ampliação de infraestrutura de mobilidade urbana”¹⁰. A mobilidade urbana despontou como um forte entrave para a continuação do desenvolvimento socioeconômico do país, e, portanto, está sendo avaliada em nível nacional.

Como o processo de apropriação dos espaços e da alteração do perfil social dos moradores é crescente e a resposta política não é simples, deve-se buscar a celeridade depois de instituído o processo, visto que um bom planejamento é demorado e essencial para a qualidade dos resultados e deve ser bastante discutido. Mesmo que se alternem os projetos, o fator limitante do alcance das ações baseia-se nos interesses governamentais.

¹⁰ Conforme descrição dos programas de Mobilidade Urbana promovidos pelo governo federal, disponível na página <<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/mobilidade-urbana>>. Acesso em 15 dez 2013.

A busca por soluções rápidas, como o aumento das pistas de tráfego ou o recapeamento das avenidas do estado sem a retirada do material antigo do asfalto criam uma espécie de maquiagem para mostrar a ação política nas obras públicas. Porém, antes de ser solução paliativa, somente demonstra o gasto indiscriminado e sem critério por parte do poder público.

Veicula-se em propagandas que o grande legado da copa do mundo de 2014 para Brasília (e para o Brasil) será a mobilidade urbana. Mobilidade tal que não desenvolveu o sistema metroviário, nem o sistema integrado de transporte para atender toda a região do Distrito Federal, e que talvez consiga tempo hábil para a implantação do veículo leve sobre trilhos, que atenderá tão somente aos usuários que chegarão pela porta “internacional” da cidade, o aeroporto, e se locomoverão para os locais mais nobres da capital.

Com os dados, estudos de caso e com um breve panorama da produção de políticas públicas urbanas no DF, presentes neste trabalho, percebe-se que a legislação elaborada promete muito mais do que efetivamente pode ser visto na região. Mostra que há progresso em termos de discussão de premissas e ações, e que a participação está sendo estimulada para garantir um processo democrático, porém o atraso que levou ao agravamento dos problemas urbanos do país e, principalmente, do DF, deixa várias sequelas que necessitam de reparo imediato.

Como relatado por Ribeiro e Cardoso (2003, p. 108), “a primeira tarefa para o enfrentamento deste desafio é produzir referências para uma prática renovada de planejamento que ultrapasse os limites da concepção ‘tecnocrática’ e incorpore a visão política da questão urbana”. A política, em seu sentido mais estrito, deve atuar de forma a promover as mudanças sociais através de diretrizes amplamente aplicáveis, que levem em consideração a transformação e adaptação da sociedade e não somente a fim de solucionar os problemas existentes. Além de ser meramente técnica, deve ter visão em longo prazo, para dirimir possíveis efeitos futuros ainda não urgentes.

Anseia-se à mobilização integrada do poder público perante o cenário posto. Dentre os planos que foram estudados e as diretrizes urbanísticas das leis em vigor, o que impera é a opinião política que está sob o mandato; é a força que levará à execução de políticas públicas coerentes com a condição regional. Os movimentos nacionais de repúdio às ações governamentais abriram uma janela de acesso ao

governo que deve ser preservada, para clamar pelo zelo à aspiração pública, e também para que as ações dispostas nas leis e bradadas pela sociedade sejam interpretadas, senão pelo contexto social, pelo econômico, mas que possam resultar em progressos aparentes e sensíveis à dignidade humana.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: E. D. (org.), **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ALVES, D. A. S.; SANTOS, E. F. A.; KNEIB, E. C. Transporte, circulação e mobilidade: uma reflexão. In: LEITÃO, Francisco (org.). **Brasília 1960-2010: passado, presente e futuro**. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009. p. 207-217.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 09 abr. 2013.

BRITO, Raphael Almeida Basílio de Brito. **Política Urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA, 2007.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. (Org.), **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 27-51.

DINIZ, Eli. (Org.). **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 4 v.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, L. M. (Org.), **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 7-8.

FIGUEIREDO, Rodolfo Antônio de. Elementos para a gestão ambiental urbana: Direito ambiental e urbanístico, políticas públicas e planejamento municipal. **Análise**, São Paulo, 2003, p. 29-37, ano IV, nº 7.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2013

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARTYNYCHEN, M. M. M. **Operação Urbana Faria Lima**: utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como forma de financiamento de Projetos de Infraestrutura Urbana. Casoteca Direito FGV. São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: <http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/faria_lima_-_narrativa.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2013.

OSBORN, Catherine. **A História das Urbanizações das Favelas**: Partes I, II e III. In RIO ON WATCH: relatos das favelas cariocas. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/>>. Acesso em: 18 set. 2013.

OSORIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSORIO, L. M. (Org.), **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 27 ago. 2013

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/operacaourbana>>. Acesso em: 29 ago. 2013

RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. (Org.), **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 139-152.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. (Org.), **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-26.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. (Org.), **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 107-108.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SÃO PAULO. **Lei Ordinária nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da avenida Brigadeiro Faria Lima com a avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubistchek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

SCUASSANTE, Priscyla Mathias. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? **Revista Âmbito Jurídico**, novembro, 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/>. Acesso em: 02 set. 2013.

SKYSCRAPERCITY. **Mapa mostrando a BR476 (antiga BR116), trecho entre o Pinheirinho e o Atuba**. Imagem colorida, 724px x1023px, 201 dpi, 170kb.

SPOSITO, Maria E. B. **Capitalismo e Urbanização**. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Contexto, 2004. p. 50-60.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Bahia: AATR, 2002. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.

VASCONCELOS, Natália Batista. Política pública urbana: uma análise sobre a participação da sociedade na questão urbana. **Em extensão**, Uberlândia, 2007, p. 7-19. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revextensao/article/view/20373/10847>>. Acesso em: 15 abr. 13.